

**BIENES BALDÍOS URBANOS EN COLOMBIA**

**Regulación del derecho de propiedad como criterio de medición de capacidad estatal**

**DIEGO PINZÓN FIGUEROA**

**UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA**

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO**

**BOGOTÁ D.C., 2021**

**BIENES BALDÍOS URBANOS EN COLOMBIA**

**Regulación del derecho de propiedad como criterio de medición de capacidad estatal**

**Presentada como requisito para optar por título de**

**Magíster en Derecho**

**con énfasis en Derecho Público**

**en la Facultad de Jurisprudencia**

**Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario**

**Presentado por:**

**Diego Pinzón Figueroa**

**Dirigido por:**

**Rocío del Pilar Peña Huertas**

**BOGOTÁ D.C., 2021**

## RESUMEN

Esta investigación se centra en descubrir la fortaleza o debilidad de las capacidades con que cuenta el Estado colombiano en el tema de regulación del derecho de propiedad a partir del estudio de los bienes baldíos urbanos, desde un enfoque normativo e institucional. Estos bienes, que son aquellos que fueron cedidos por parte de la Nación en favor de los entes territoriales – municipios y distritos –, cuentan en la actualidad con una serie de dificultades regulatorias relacionadas con su identificación, la suficiencia normativa, el manejo institucional, la titulación y el registro inmobiliario debido a que su naturaleza jurídica, usos y finalidades todavía no están definidas, incertidumbres que repercuten en la regulación del derecho de propiedad sobre estos y, consecuentemente, que muestran fortalezas o debilidades en las capacidades estatales para ellos dispuestas. La justificación del presente estudio radica en los pocos estudios académicos sobre los bienes baldíos urbanos y por la importancia que tienen estos para el desarrollo territorial de los municipios en Colombia. Para cumplir con el propósito investigativo se usa una metodología analítica aplicada de confrontación entre lo regulado a nivel normativo, a nivel jurisprudencial, a nivel institucional, y lo aplicado en algunos concretos en el Distrito de Bogotá, que es la capital de Colombia. El principal resultado es que la regulación del derecho de propiedad sobre bienes baldíos urbanos en Colombia presenta vacíos y ambigüedades normativas, disparidad interpretativa jurisprudencial y una desarmonía institucional administrativa que, en casos los puntuales escogidos para análisis, permite que se haga una desnaturalización jurídica de estos para legalización de titulación y registro inmobiliario. En este orden de ideas, se llega a la conclusión de que se pueden calificar como débiles las capacidades estatales para este tema porque en el Estado Colombiano los procesos de regulación del derecho de propiedad todavía están en construcción y desarrollo y que las reglas de distribución del dominio existentes aún no están completamente definidas. La propuesta que se puede hacer para avanzar y corregir esta realidad es la consecución de políticas públicas sobre el manejo de bienes públicos que conminen a una producción normativa suficientemente clara para que la interpretación judicial y los manejos institucionales se armonicen adecuadamente con los procesos de identificación, titulación y adjudicación de bienes baldíos urbanos en favor de los municipios y distritos en Colombia.

**PALABRAS CLAVE:** Regulación, propiedad, capacidad estatal, baldíos, baldíos urbanos.

## CONTENIDO

|                                                                                     |               |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>RESUMEN</b>                                                                      | <b>iii</b>    |
| <b>CONTENIDO</b>                                                                    | <b>iv</b>     |
| <b>LISTA DE FIGURAS Y TABLAS</b>                                                    | <b>vii</b>    |
| <b>LISTA DE ANEXOS</b>                                                              | <b>viii</b>   |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>                                                                 | <b>ix</b>     |
| <b>CAPÍTULO I</b>                                                                   | <b>14</b>     |
| <b>LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO DE DOMINIO Y LA CAPACIDAD ESTATAL</b>               |               |
| <b>1. Capacidad Estatal</b>                                                         | <b>16</b>     |
| <b>1.1. Fases para Descubrir la Capacidad Estatal</b>                               | <b>16</b>     |
| <b>1.2. Criterios de Medición de Capacidad Estatal</b>                              | <b>18</b>     |
| <b>1.3. Criterio de Regulación de la Propiedad – Capacidad Reguladora</b>           | <b>22</b>     |
| <b>2. Relación entre el Estado y el derecho de dominio</b>                          | <b>26</b>     |
| <b>3. Aportes propios del derecho de dominio a la capacidad regulatoria estatal</b> | <b>38</b>     |
| <br><b>CAPÍTULO II</b>                                                              | <br><b>53</b> |
| <b>BIENES PÚBLICOS EN COLOMBIA</b>                                                  |               |
| <b>Generalidades y Bienes Baldíos</b>                                               |               |
| <b>1. Clasificación de los Bienes Públicos en Colombia</b>                          | <b>55</b>     |
| <b>2. Bienes Fiscales Adjudicables – Bienes Baldíos Nacionales</b>                  | <b>58</b>     |
| <b>2.1. Reseña Histórica y Normativa</b>                                            | <b>59</b>     |
| <b>2.2. Algunas Tensiones Jurisprudenciales sobre Bienes Baldíos</b>                | <b>78</b>     |
| <b>3. Bienes Ejidos</b>                                                             | <b>88</b>     |
| <b>4. Bienes Fiscales Urbanos</b>                                                   | <b>95</b>     |

|                     |                                                                                      |            |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>CAPÍTULO III</b> | <b>BIENES BALDÍOS URBANOS EN COLOMBIA</b>                                            | <b>100</b> |
|                     | <b>Enfoque Normativo e Institucional</b>                                             |            |
|                     | <b>1. Enfoque normativo de los Bienes Baldíos Urbanos en Colombia</b>                | <b>102</b> |
|                     | <b>2. Precisiones jurisprudenciales sobre los bienes baldíos urbanos en Colombia</b> | <b>112</b> |
|                     | <b>2.1. Corte Constitucional</b>                                                     | <b>113</b> |
|                     | <b>2.2. Corte Suprema de Justicia</b>                                                | <b>115</b> |
|                     | <b>2.3. Consejo de Estado</b>                                                        | <b>116</b> |
|                     | <b>3. Enfoque institucional de los bienes baldíos urbanos en Colombia</b>            | <b>124</b> |
|                     | <b>3.1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial</b>                | <b>125</b> |
|                     | <b>3.2. Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE</b>               | <b>128</b> |
|                     | <b>3.3. Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC</b>                              | <b>129</b> |
|                     | <b>3.4. Agencia Nacional de Tierras – ANT</b>                                        | <b>130</b> |
|                     | <b>3.5. Superintendencia de Notariado y Registro – SNR</b>                           | <b>132</b> |
|                     | <b>3.6. Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Bogotá</b>     | <b>145</b> |
|                     | <b>3.6.1. Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Bogotá Zona Sur</b>           | <b>146</b> |
|                     | <b>3.6.2. Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Bogotá Zona Norte</b>         | <b>147</b> |
|                     | <b>3.6.3. Oficina de Registro de Instrumentos Públicos Bogotá Zona Centro</b>        | <b>147</b> |
| <b>CAPÍTULO IV</b>  | <b>BIENES BALDIOS URBANOS EN EL DISTRITO DE BOGOTÁ</b>                               | <b>153</b> |
|                     | <b>Disposición Institucional y Dos Casos de Uso</b>                                  |            |

|                                                                                               |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. Manejo de los Bienes Baldíos Urbanos en el Distrito de Bogotá</b>                       | <b>154</b> |
| <b>2. Dos Casos de Uso de Bienes Baldíos Urbanos por parte del Distrito Capital de Bogotá</b> | <b>159</b> |
| <b>2.1. Inmueble “Morgue – Escuela de Medicina”</b>                                           | <b>160</b> |
| <b>2.2. Inmueble “Centro Administrativo Distrital CAD”</b>                                    | <b>165</b> |
| <b>CONCLUSIONES</b>                                                                           | <b>174</b> |
| <b>REFERENCIAS</b>                                                                            | <b>181</b> |

**LISTA DE FIGURAS Y TABLAS**

|                     |                                                                                                                                    |            |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Figura No. 1</b> | <b>Interpretaciones judiciales de las Altas Cortes de Colombia respecto de los bienes baldíos urbanos entre 1900 y 2018</b>        | <b>123</b> |
| <b>Figura No. 2</b> | <b>Algunos aportes institucionales relativos a la regulación de los bienes baldíos urbanos en Colombia entre 2005 y 2019</b>       | <b>143</b> |
| <b>Figura No. 3</b> | <b>Aporte institucional sobre la titulación y proceso de registro de bienes baldíos y bienes baldíos urbanos entre 2009 y 2020</b> | <b>144</b> |
| <b>Tabla No. 1</b>  | <b>Lote de Mayor Extensión CAD Bogotá</b>                                                                                          | <b>166</b> |
| <b>Tabla No. 2</b>  | <b>Adquisición Totalidad Derecho de Dominio Bogotá</b>                                                                             | <b>166</b> |

**LISTA DE ANEXOS**

|                    |                                                                                                                      |            |
|--------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Anexo No. 1</b> | <b>Desarrollo Jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de Colombia sobre Bienes Baldíos entre 1940 y 2018</b> | <b>194</b> |
| <b>Anexo No. 2</b> | <b>Desarrollo Jurisprudencial del Consejo de Estado de Colombia sobre Bienes Baldíos entre 1940 y 2019</b>           | <b>224</b> |
| <b>Anexo No. 3</b> | <b>Desarrollo Jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia sobre Bienes Baldíos entre 1940 y 2018</b>      | <b>253</b> |

## INTRODUCCIÓN

La regulación de derechos de propiedad por parte de los Estados es uno de sus atributos más poderosos, que cuenta con la carga de ser un factor con el que se pueden medir sus fortalezas y debilidades cuando aquella regulación es adecuada o insuficiente, ya que con esta no solo se define la relación del órgano estatal respecto de sus propios bienes y de los bienes de los particulares, sino que también es una muestra del ejercicio efectivo de derechos y libertades de los ciudadanos, pues, a partir de ella se conoce quién es titular de un derecho, qué se puede hacer con este y qué instituciones le acompañan para su garantizar su uso – comunitario o exclusivo –, conservación, disfrute y seguridad.

Sin entrar a hacer un análisis sobre la existencia o no de regulación asociada a alguna especie de propiedad entre las comunidades prehispánicas asentadas en donde actualmente se ubica Colombia, se puede afirmar que para este Estado aquel contexto misional regulador fue una herencia colonial, pues así lo demostraría la existencia de Ordenanzas que definían las apropiaciones de tierra en favor de la Corona Española o las Leyes de Indias que se desarrollaron, entre otras, para hacer las cesiones de tierra en favor de terceros allegados a aquella (Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, 1940). Regulación colonial que decantó en una republicana, con todo el contexto histórico independentista que ello acarreó, empezando por la apropiación de bienes en favor del órgano de administración y las dinámicas de cesión y distribución entre particulares, hechos que marcaron divisiones sociales internas con consecuencias violentas (Thies, 2004; Fitzpatrick, 2006), que ya vivido el siglo XX y parte del XIX continúan en procesos de pacificación. Estos procesos, que se pueden ver en la política agraria incorporada con la Ley 160 de 1994<sup>1</sup> o con la de desarrollo territorial de que tratan las Leyes 9 de 1989<sup>2</sup>, 3 de 1991<sup>3</sup>, 1454 de 2011<sup>4</sup> o 1776 de 2016<sup>5</sup>, entre muchas otras, le apuntan a

---

<sup>1</sup> “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

<sup>2</sup> “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

<sup>3</sup> “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”.

<sup>4</sup> “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”.

<sup>5</sup> “Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres”.

una regulación en la que se logre superar la práctica de concentración de tierra, a saldar la deuda con la población campesina por la inequidad en su reparto, a dotar a los campesinos de medios para la adquisición de vivienda en zonas rurales, y más recientemente al reconocimiento, reparación y no repetición de los fenómenos de desplazamiento y de despojo (Corte Constitucional, 2016).

Finalidades estas vinculadas a las políticas públicas existentes y a las futuras que se deban implementar para darle paso a la denominada reforma rural integral, en la que se incorpora, además del control de los fenómenos ya descritos, el enfoque de género y de derechos comunitarios como factores para tener en cuenta en esta reconciliación del Estado con el campo y con sus campesinos. Para lograr este resultado, en los temas de reparto equitativo de tierra, el Estado colombiano dispuso la creación de un Fondo de Tierras en donde los bienes baldíos de la Nación harán parte de una primera fase de adjudicaciones (Acuerdos de Paz, 2016), y una vez agotados estos, lo obligarían a provisionar bienes de otras partes, dentro de las competencias y capacidades con que cuenta éste como órgano.

Aquellos bienes baldíos son lo que están dentro de los límites territoriales del Estado y nunca estuvieron en el régimen de la propiedad privada, o en algún momento lo estuvieron y con posterioridad regresaron al Estado, y le pertenecen – o están en cabeza - a la Nación (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 2005)<sup>6</sup> (Ver anexo 2). Sin embargo, de naturaleza jurídica primaria similar, pero desprovistos de todas estas finalidades y alcances descritos, existe un grupo de bienes públicos urbanos, que son importantes para el desarrollo territorial y, además, con los que se debería contar para los fines de esta reforma rural integral, que han sido poco tratados en trabajos académicos o doctrinales y en desarrollos jurisprudenciales. Se trata de los bienes baldíos urbanos, que son los que la Nación cedió en favor de los municipios para el desarrollo de sus competencias territoriales por expresa disposición legal del artículo 123 de la Ley 388 de 1997, sobre los que existe una regulación normativa y para los cuales se dispuso una institucionalidad para su protección y conservación.

---

<sup>6</sup> Aquí el Consejo de Estado acoge definiciones de los tratadistas Fernando Jaramillo Jaramillo y Luis Alfonso Rico Puerta en su libro “Derecho Civil II Bienes Tomo I derechos reales. Otra clasificación de las cosas, págs. 101 y siguientes. Editorial Leyer”.

Estos escenarios, relacionados a la capacidad del Estado colombiano en la administración de unos bienes públicos especiales, que cuenta con unos desarrollos regulatorios dispersos y un tratamiento normativo-descriptivo a nivel doctrinal y académico, impulsaron el interés en este tema de investigación, pues era una buena oportunidad para revisar un aparte del derecho de propiedad, sobre el que se podían obtener conclusiones acerca de su suficiencia y aplicación en un campo poco explorado. Correlativamente, como esa investigación primaria condujo a fijar al derecho de propiedad como un criterio con el que se pueden hacer mediciones de capacidad estatal (Sassen, Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages, 2008), entonces, un estudio de los bienes baldíos urbanos, desde un enfoque normativo e institucional, debería entregar algunas conclusiones sobre estas capacidades.

Con este propósito se utilizará una metodología analítica aplicada en la que se pondrán en contexto las características de los bienes baldíos urbanos con las capacidades estatales asociadas a la regulación del derecho de propiedad. Esto, siguiendo la metodología propuesta por Miguel Angel Centeno, Atul Kohli y Debora J Yashar en *Unpacking states in the developing world: capacity, performance, and politics* para descubrir las capacidades estatales asociadas a una regulación de un derecho en la que se pueda describir la institucionalidad – normas e instituciones burocráticas weberianas – (fase 1), se pueda identificar un conector de capacidad (fase 2) y se pueda hacer una confrontación entre la fase 1 y 2 (fase 3) (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017). Una vez que estén descubiertas aquellas capacidades, siguiendo a Daron Acemoglu y Simon Johnson en su artículo *Unbundling Institutions* publicado en *Journal of political economy* en 2005, se podrán hacer asociaciones en términos de fortaleza o debilidad estatal sobre esta regulación (Acemoglu & Johnson, Unbundling Institutions, 2005). Por último, ante la inexistencia de datos oficiales sobre ejecución y eficacia de normatividad o actividad institucional relacionada con los bienes baldíos y bienes baldíos urbanos (Corte Constitucional, 2016 y Departamento Nacional de Estadística, 2018), y siguiendo nuevamente a Centeno, Kohli y Yashar en el sentido de que las capacidades pueden encontrarse sin necesidad de utilizar datos relacionados con la eficacia regulatoria (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017), es necesario aclarar que las conclusiones sobre fortaleza o debilidad no estarán asociadas a la eficacia normativa e institucional sino a si dan razón de suficiencia regulatoria para la administración de estos bienes.

Lo anterior, con la finalidad de que se pueda responder si ¿las capacidades del Estado colombiano, desde un enfoque normativo e institucional, presentan fortaleza o debilidad respecto de la regulación del derecho de propiedad sobre los bienes baldíos urbanos? En principio, se podría plantear la hipótesis de que Colombia presentaría debilidad en sus capacidades como Estado si del estudio de la regulación dispuesta para los bienes baldíos urbanos se concluye que existen problemas para su reconocimiento, administración y adjudicación, que repercutan en la operatividad institucional y en su destinación para el desarrollo territorial de los distritos y municipios. Para ello, se dispondrá de una estructura académica en la que se establecerán las capacidades estatales asociadas a la regulación del derecho de propiedad, luego se hará una revisión de los contenidos normativos y las instituciones que tienen en su parte misional la administración o preservación de estos bienes, para terminar con una confrontación entre esta información y su ejecución práctica con algunos casos de uso recogidos en el Distrito de Bogotá, capital de Colombia, propósito para el que dividirá el eje temático en cuatro capítulos.

En el capítulo I, se hará una revisión teórica a partir de la que se podrá afirmar que la regulación del derecho de dominio tiene una relación directa con los conceptos de capacidades estatales, luego, se establecerán los elementos del desarrollo de la propiedad que se relacionan correlativamente con los del Estado y, por último, se establecerán algunos aportes del derecho de dominio sobre bienes inmuebles como Institución jurídica propia a esa interrelación estatal. En el capítulo II, se hará una exposición sobre la teoría de los bienes públicos en Colombia, haciendo especial énfasis en el desarrollo normativo e histórico de los bienes baldíos nacionales, luego la exposición de algunas tensiones judiciales actuales que repercuten en la regulación efectiva de los bienes baldíos urbanos, para terminar con la revisión de algunos tipos de bienes urbanos, ejidos y fiscales, que suelen confundirse con los baldíos de los municipios y distritos, pero cuyas diferencias permiten ubicarlos en clasificaciones distintas.

En el capítulo III, se hará la revisión normativa e institucional de los bienes baldíos urbanos en Colombia. En la primera parte se entregará su análisis normativo con un enfoque histórico, en la segunda parte se hará una revisión de los pronunciamientos judiciales que han enriquecido su teoría, y, para terminar, se hará la revisión institucional nacional que guarda relación con temas regulatorios de bienes baldíos para ver cómo interactúan con los baldíos urbanos. En el capítulo IV, se revisará la forma en que el Distrito de Bogotá dispone de sus instituciones para el manejo

de bienes baldíos urbanos, como parte de un componente institucional local, y, al final, se confrontará toda esta normatividad e institucionalidad con dos casos de uso en los que se lograron titulaciones de estos en favor del Distrito.

Para terminar, se entregarán las conclusiones generales de la investigación, que como también se constituye como compilatoria de un tema novedoso para la academia, se espera que tenga cabida en debates relacionados con temas regulatorios de la propiedad o sea utilizada como insumo para nuevas propuestas normativas, institucionales o académicas.

## CAPÍTULO I

### LA RELACIÓN ENTRE EL DERECHO DE DOMINIO Y LA CAPACIDAD ESTATAL

Definir el Estado es, al mismo tiempo, una imposición de límites que pudieran no abarcar todo su campo de acción o un encasillamiento en una serie de actividades que no serían suficientes para entenderlo en su mejor extensión; sin embargo, hay unas características comunes que sí lo describen como una organización política que a través de ramas independientes ejerce el poder público y que mantiene una autonomía e independencia respecto de otros estados (Jellinek, 1954).

Esta descripción general no permitiría descubrir los desarrollos, normativos o institucionales, en una de sus funcionalidades más importantes, la de la regulación de derechos (Risse, 2011) entre las personas, entre las personas con el Estado y entre este con otros Estados, función que se convirtió en unos de los ejes centrales de su actuar porque de aquella depende directamente su evolución como órgano y es desde donde se califican sus actividades como fuertes o débiles (Acemoglu & Johnson, *Unbundling Institutions*, 2005 y Centeno, Kohli, & Yashar, 2017); por ejemplo, allí en donde se encuentre una regulación adecuada – dispuesta específicamente para un sector en estudio<sup>1</sup> –, eficaz – que trate de cumplir su objetivo a pesar de las tensiones que sobre ella se creen<sup>2</sup> – y a atada a políticas públicas satisfactorias – desde la visión de su creador<sup>3</sup> – (Muller, 2010) , muestran fortalezas en capacidad, mientras que allí en donde se encuentra una desarmonía reguladora – que genere fuertes tensiones y no brinde posibles soluciones – (Fitzpatrick, 2006), una inexistencia o inejecución de políticas públicas (Muller, 2010) o una inoperancia normativa o institucional (Mann, 2006), muestran debilidades de capacidad . Como

---

<sup>1</sup> Para Pierre Muller, las políticas públicas se trabajan desde lo referencial hacia lo sectorial, donde lo referencial es la idea general sobre lo que se quiere intervenir y lo sectorial es la aplicación de tecnicismos y la “sofisticación de procedimientos” encaminados a la elaboración de proyectos de intervención ese sector específico. Ver Muller, P. (2010). *Las políticas públicas* (3 ed.). (J.-F. Jolly, & C. Salazar Vargas, Trads.) Universidad Externado de Colombia, p 104 y 115.

<sup>2</sup> Siguiendo nuevamente a Pierre Muller, para él, el objeto de una política es sobrevivir tensiones y adaptarse a los cambios, sean estos globales, estales, locales, de actores, y para que esto suceda es importante que, desde el sector de desarrollo de la política pública, no se deje de lado la revisión constante de lo que pasa con este – sector – a nivel global. Muller, P. (2010). *Las políticas públicas* (3 ed.). (J.-F. Jolly, & C. Salazar Vargas, Trads.) Universidad Externado de Colombia.

<sup>3</sup> El grado de satisfacción de una política pública, a pesar del tecnicismo que la pueda rodear, depende también de cómo la evalúe y califique su autor, pues, si bien existe un grado de elaboración ideológica generalizado, también se debe atender a la certeza su creador va a tender a defender su existencia a pesar de la crítica si lo considera necesario. Ver Muller, P. (2010). *Las políticas públicas* (3 ed.). (J.-F. Jolly, & C. Salazar Vargas, Trads.) Universidad Externado de Colombia, p. 106.

aquella función reguladora tiene una importancia transversal al ejercicio de acción del Estado mismo, de las conclusiones que se obtengan de un estudio sobre aquella, también se podría establecer su utilidad como órgano (Sassen, Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages, 2008).

Ahora, esa capacidad reguladora la tienen los Estados en toda la ejecución de sus actividades, pero un estudio general de estas sería demasiado extenso, y por su diversidad temática sería complicado obtener algunas conclusiones focalizadas, razón por la que este se debería limitar a un caso particular. Esta fue la razón por la que se hicieron las limitaciones temáticas de esta investigación, cuya finalidad es obtener algunas conclusiones sobre la capacidad de regulación del Estado colombiano en la administración de unos bienes públicos especiales, a nivel normativo e institucional, eje temático que necesariamente requiere que se revise la relación existente entre el derecho de dominio – o propiedad – con aquellas capacidades estatales .

Esta relación entre el derecho de dominio y el Estado es el resultado de un trasegar histórico-normativo en el que, en un primer escenario en donde se necesitaba demostrar poder y autonomía respecto de otras comunidades (Sassen, Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages, 2008), la propiedad le sirvió a los estados a lograr su existencia primaria, así fuera por motivos básicos de adhesión a un grupo humano organizado y de protección respecto de ataques exteriores, y en un escenario más reciente, por motivos de administración ligada a políticas públicas, por motivos de equidad social, de economía sostenible y de mercado abierto (Evans & Rauch, 1999 y Sassen, Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages, 2008); es decir, fue un trasegar que inició justo antes del nacimiento del Estado como órgano, cuya utilidad era directamente asociativa, y su evolución lo ha posicionado como un elemento transversal cuya utilidad se ha convertido en un componente desde dónde se pueden calificar sus capacidades (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017).

Para hablar esas capacidades, en principio, se puede aceptar que la propiedad – o derecho de dominio -, relacionándola directamente sobre bienes inmuebles, pues sobre ellos es que se hace el estudio en esta investigación, se caracteriza por la posesión y disposición de un bien con arreglo a las reglas (Real Academia Española, s.f.) existentes y vigentes; pero solo relacionar estas dos características para un estudio de capacidades estatales presenta una insuficiencia que debe ser ajustada con aquellas otras que su evolución junto con el Estado y propia como

institución le han entregado, que también son importantes y desde dónde se pueden hacer revisiones útiles para obtener conclusiones relevantes.

En este orden de ideas, y con la finalidad de encontrar aquellos elementos que se le han asociado a la propiedad en el momento de hablar de capacidades estatales, la estructura de este capítulo se presentará en tres grupos temáticos: en la primera parte se entregará la propuesta teórica que indica en qué fases y con qué criterios se puede hacer un estudio sobre estas capacidades; en la segunda se revisará la relación histórica entre el Estado y la propiedad para empezar a establecer aquellas características asociadas; y por último, en la tercera parte, se revisará la evolución de la propiedad como institución propia para terminar de relacionar los elementos con los que se permite su uso como criterio de medición de capacidades del Estado.

## **1. Capacidad Estatal**

Partiendo de la base conceptual de que por capacidad se debe entender a esa serie de elementos que permiten el desarrollo de un objetivo propuesto (Real Academia Española, s.f.), y de que por capacidad estatal se puede entender como la disposición institucional, organizacional y burocrática para la implementación de proyectos de gobierno, cuya finalidad sea potenciar el desarrollo territorial, el manejo de recursos existentes de un sector, la experiencia en el talento humano y la coherencia organizacional<sup>4</sup> (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017, p. 410), en este aparte se revisarán los postulados que asocian el derecho de dominio, o la propiedad, como elemento de medición de capacidad estatal y con qué metodología o en qué condiciones se pueden mostrar sus fortalezas o debilidades.

### **1.1. Fases para descubrir la capacidad estatal**

Para empezar, se reitera que no se desarrollará una teoría basada en la información obtenida por resultados de implementación o eficacia de las regulaciones existentes para los bienes baldíos urbanos o de políticas públicas a estos asociadas porque a pesar de haberlos buscado para los propósitos de esta investigación, en este caso de estudio concreto no existen datos oficiales, ni siquiera para verificación estadística, con los cuales se pudiera hacer una confrontación para

---

<sup>4</sup> La coherencia organizacional se refleja en tener establecido: “jerarquías claras, normas, información, responsabilidades y habilidades para equilibrar la tensión normativa”. Ver Centeno, M. A., Kohli, A., & Yashar, D. J. (2017). *Unpacking states in the Developing World: capacity, performance, and politics*. Cambridge University Press, p. 410.

cumplir con ese propósito<sup>5</sup>; en cambio, se revisarán postulados teóricos en los que la capacidad está ligada a la producción normativa y a la incorporación de instituciones, sin que los resultados de estos sean elementos de análisis, delimitación con la que también se escogieron los autores que ayudan a construir esta propuesta.

Es útil esta visión de capacidad porque una revisión basada en resultados está relacionada al rendimiento y no a la percepción de fortaleza o debilidad, que son diferentes porque una línea de estudio le apunta al resultado y otra al objeto que se estudia, lo que quiere decir que toda revisión de capacidades que se ligue al rendimiento y no a la funcionalidad estaría, desde el principio, viciado por una falta de independencia entre la eficacia y la función del objeto de estudio (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017); también es útil porque al estar el foco en las normas e instituciones, no es posible proponer premisas y conclusiones politizadas, pues de lo que se trata es de obtener una realidad basada en competencias ya existentes y no de interpretar unos resultados para que alimenten posiciones específicas, ya sea para exaltar los logros obtenidos o para criticar su incumplimiento.

Para cumplir con este fin, Centeno, Kohli y Yashar, proponen la aplicación de tres fases para descubrir una capacidad estatal: la primera en donde se revise, desde Weber, qué instituciones sirven al estado para un fin específico<sup>6</sup>; la segunda, encontrar un conector de capacidad que informe sobre lo que se puede y no se puede hacer con un derecho, sus atributos, sus potestades y prohibiciones, las instituciones que lo administran y velan por su goce, cómo y cuándo participa el Estado en su desarrollo; la tercera, obtener algún resultado al cruzar las dos primeras fases<sup>7</sup>, desde un punto de vista previamente definido (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017).

Para la primera fase, las instituciones de estudio serán las que se han creado para el manejo de alguna problemática que debiera ser resuelta por el Estado. En la segunda, el conector de

---

<sup>5</sup> En los capítulos 3 y 4 se informará sobre la situación de que no existen datos oficiales, institucionales o territoriales, sobre los que se pueda hacer un estudio de la capacidad del Estado colombiano y sus bienes baldíos urbanos con cifras, comparaciones o estadísticas que permitan revisar resultados específicos.

<sup>6</sup> Los autores reconocen que la institucionalidad está enfocada en la estructura organizacional, igual que lo propone Mann, y advierten que no se debe dejar de lado que es sólo uno de los factores que alteran los resultados de medición de capacidad, pero no el único. Sin embargo, defienden su propuesta porque, aseguran, que conocer las instituciones permite entender en mejor forma los resultados. Ver Centeno, M. A., Kohli, A., & Yashar, D. J. (2017). Unpacking states in the Developing World: capacity, performance, and politics. En M. A. Centeno, A. Kohli, D. J. Yashar, & D. Mistree, *States in the Developing World* (págs. 1-32). Cambridge University Press, p. 8.

<sup>7</sup> Ese cruce no puede estar desprovisto de algún objetivo previo; es decir, si se va a obtener algún resultado sobre capacidad, lo mínimo es que se establezcan algunos parámetros para referir resultados ordenados.

capacidad será escogido desde el punto de vista que se quiera mostrar, que puede abarcar uno o algunos de cuatro componentes: recursos – si se tienen y en qué medida –, presencia – cobertura territorial –, burocracia – nivel gerencial y experticia –, y coherencia<sup>8</sup> – comunicación inter institucional – (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017); luego, en la fase de confrontación, lo que se buscarán son resultados asociados al criterio de capacidad escogido con los que se podrá establecer si las normas e instituciones creadas para satisfacer una necesidad están organizadas o no, o si están estancadas o en procesos de evolución o desarrollo; precisamente desde allí es que se pueden establecer postulados de fortaleza o debilidad en términos de capacidades.

## 1.2. Criterios de medición de capacidad estatal

Las fases con las que se descubren capacidades estatales brindan una metodología para obtener unos resultados, pero esta finalidad solo se cumple si aquella se nutre con unos criterios generalizados de actividad estatal – para lo que no se requiere necesariamente regulación – asociados a los cuatro posibles conectores de capacidad, que estando presentes uno, o algunos, o todos ellos dentro de aquellos criterios, son los que permiten hacer las confrontaciones requeridas en su etapa final. Esto, para que las conclusiones no sean meramente informativas de un tema específico, sino que se puedan llevar a etapas críticas, en donde serán de utilidad para hacer evidentes sus posibles falencias, para proponer cambios dirigidos a una optimización o para llegar defender su buena estructura y dinamismo.

Con este propósito, desde una construcción académica propia, siete criterios generales se han podido identificar para hacer ese necesario cruce de información, a saber: la gobernanza, la burocracia, el territorio, la regulación de la propiedad, las extracciones, el colonialismo si se trata de estados poscoloniales y otros actores diferentes al Estado; de seis de ellos se harán unas descripciones generales, mientras que para el criterio de regulación de la propiedad se hará un aparte especial dentro de este capítulo porque será con el que más adelante se revisará la información recopilada en esta investigación.

---

<sup>8</sup> La coherencia viene a ser el factor más importante como conector de capacidad porque empuja el desarrollo del empleo público en términos de aptitud y obtención de resultados, lo que genera comunicación y desarrollo institucional. Ver Centeno, M. A., Kohli, A., & Yashar, D. J. (2017). Unpacking states in the Developing World: capacity, performance, and politics. En M. A. Centeno, A. Kohli, D. J. Yashar, & D. Mistree, *States in the Developing World* (págs. 1-32). Cambridge University Press, p. 17.

La gobernanza – el buen gobierno – estará asociada al modo en que se organizan las instituciones para que se creen normas propias de su actividad con enfoque de desarrollo social y para la consecución de bienes públicos (Risse, 2011), esto, a través de la implementación de unos parámetros en los que el Estado se mantenga dentro de la proposición, creación e implementación de políticas públicas, ojalá eficaces, pues, su objetivo fuerte aquí es no permitir la imposición de reglas que no le convengan, sobre todo si provienen de economías más fuertes o poderosas, tampoco que se impongan sobre este élites poderosas internas. Dentro del campo regulatorio, debe tener extremo cuidado con el exceso de participación privada (Risse, 2011) en la toma de decisiones, pues esto lo podría alejar de los objetivos sociales para entrar en el campo de regulación particular.

Sobre la burocracia, se hace referencia a su pertenencia al elemento institucionalista del Estado (Mann, 2006) y de cómo, dentro de una administración organizada – con campos de acción previamente definidos y talento humano experto en temas específicos – es impulsora de la economía. En términos de capacidad, este criterio viene a mostrar que para que esos efectos económicos en realidad se produzcan, se debe implementar en ella una cadena evolutiva que recree y supere situaciones que la ralenticen o la vuelvan inoperante, además se debe hacer un trabajo muy fuerte para que se evite el uso del empleo público como fortín político o para que sea una fuente de extracción de recursos provenientes de la búsqueda de rentas asociadas a la corrupción.

El manejo que el Estado entregue a los asuntos de territorio tiene implicaciones en casi todos los ámbitos de su desarrollo, pues con reglas claras acerca de la regulación de derechos en este criterio, tanto el Estado como las personas conocen cuáles son sus competencias y facultades. Su fortaleza aquí está enfocada en que el aparato estatal solucione, o trate de hacerlo siquiera, los temas de definición y contenido de derechos, el establecimiento de competencias para su ejercicio, el de control de población en temas de seguridad y orden público, también el de presencia territorial en zonas de difícil acceso , ya sea por causas geográficas o sociales (Giraudy & Luna, 2017), y muy importante, el de manejo de actores no estatales, cuya existencia no puede desconocer a menos de que asuma una ineficacia previa de la proyección de políticas públicas en esta materia.

Como todos los Estados necesitan recursos para su funcionamiento, no hay teoría de este que deje de lado la importancia de que se logre una tributación voluntaria y proporcional a los medios con los que cuente cada persona, y que allí en donde ese elemento volitivo no sea fácil de desarrollar, que se puedan imponer medidas coercitivas para la obtención de aquellos recursos. Con esta finalidad, en el criterio de extracciones, la virtud estatal – capacidad – se centra, entonces, en lograr las tributaciones necesarias para su creación, implementación y funcionamiento (Thies, 2004), en principio, por medio de una persuasión colectiva que comunique las virtudes con las que cuenta el órgano administrador y la justificación de la necesidad de recursos para cumplir sus cometidos y, si esto no funciona, entonces con el desarrollo de las teorías depredadoras<sup>9</sup> del Estado, que tienen que ver con el uso y monopolio de la fuerza para adquirirlos aun en contra de la voluntad de las personas.

Sobre el colonialismo, se puede decir que para autores como Acemoglu, Johnson y Robinson la independencia de los Estados no generó, en modo alguno, un cambio en la forma de administración de las instituciones, es más, afirman que no solo es la estructura la que mantuvo sino también la forma de gobernar (Acemoglu, Johnson, & Robinson, *The colonial origins of comparative development: an empirical investigation*, 2001), idea que comparte Thies, con la implicación de que esa emulación estatal dentro los estados poscoloniales fue lo que no dejó surgir en estos economías poderosas porque con el desprendimiento de los estados conquistadores, los nuevos estados desconocían cómo administrar y regular sus funciones y actividades y tampoco se vieron sometidos a las guerras que los Estados maduros tuvieron que vivir con posterioridad a esas independencias (Thies, 2004), lo que dejó muy fuertes a estos últimos y muy marginados a los primeros, pues, prácticamente tuvieron que hacer un reinicio a su desarrollo en todos los sentidos y sin experiencia alguna para ello.

Estos ajustes se pueden ver con tres realidades: una, que se le apostó al extractivismo exagerado y a la ineficacia institucional, pues esto era lo que conocían de sus antecesores; dos, que las pocas élites, muy poderosas, y con los manejos políticos, no dejaron mejorar las instituciones, pues no les convenía para sus intereses; tres, las inversiones hechas en las

---

<sup>9</sup> Las teorías depredadoras del Estado son un desarrollo de las observaciones de Charles Tilly sobre la forma en que se utiliza el monopolio de la fuerza – o violencia – para crear adhesiones nacionalistas y percibir recursos. En el desarrollo del derecho de propiedad tiene una fuerza negativa porque le permite al Estado el uso excesivo de la cláusula de dominio eminente.

instituciones existentes, con los antecedentes de inoperancia y manejo político centrado y poderoso, se perdieron y, a su vez, no permitieron la promoción de nuevas de ellas (Acemoglu, Johnson, & Robinson, *The colonial origins of comparative development: an empirical investigation*, 2001). Dentro de esta realidad, el reto de adquisición de fortalezas para estos Estados poscoloniales está en desarrollar normas e instituciones que resuelvan sus problemas y evalúen la necesidad de mantener o no la emulación estatal colonial y allí en donde sea necesario aplicar cambios con miras a obtener un crecimiento pleno.

Sobre el criterio de actores diferentes al Estado, o nuevos actores que participan socialmente en el desarrollo de las regulaciones de derechos (Giraudy & Luna, 2017), se debe entender que su multiplicidad y pluralidad radica en los fenómenos de globalización y desarrollo de tecnologías de la comunicación. Como las relaciones sociales no podían permanecer estáticas con finalidades de adhesiones nacionalistas o de defensa de acciones ejercidas por otros estados, como en el momento de creación de los Estados-Nación cuando apenas se identificaba a un grupo social que se puede describir como los asociados y un órgano administrativo que sería el Estado mismo, su evolución llevó a reconocer que aquellos anhelos primarios ya no eran suficientes para cubrir las nuevas necesidades ciudadanas – prosperidad e inclusión – (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017), razón por la cual se debe dejar de ver a los asociados como grupo homogéneo – que nunca lo fue – para entenderlos como grupos comunitarios con necesidades específicas que necesitan atención y cuidado.

Las organizaciones no gubernamentales, los grupos asociativos de intereses particulares o colectivos, los grupos al margen de la ley, la problemática humana en zonas limítrofes o en aquellas delimitadas para grupos poblacionales específicos – en las que generalmente se traslapan normatividades –, son algunos de los nuevos actores con los que se deben elaborar dinámicas regulatorias con la condición especial, además, de atender otros dinamismos relacionados con la economía global y las reglas de mercado; esta multiplicidad exige regulación para la satisfacción de diferentes necesidades, espacios de participación y ejercicio efectivo de derechos. La fortaleza en este criterio le apunta al reconocimiento que el Estado haga de ellos y al desarrollo de formas de comunicación y participación en las que concilie como órgano administrador, pero sin perder autonomía y soberanía.

Para terminar esta delimitación de acciones, fijadas en criterios de capacidad, con la observación de que el criterio de regulación de la propiedad se abordará en el siguiente aparte, se pudo observar que cada uno de ellos tiene sus formas de concebirla y desde dónde se podría construir la existencia de una debilidad o fortaleza. Más concretamente, dentro de los componentes misionales que debe desarrollar el Estado como órgano, que vistos conjuntamente abarcan los grandes retos de este en la actualidad, no solo tiene la obligación de revisar y evaluar los ya existentes, sino que debe estar atento de los que llegaren a surgir para hacer su incorporación porque esta no es una postura teórica estática sino dinámica, que exige corroborar novedades y adecuarse a ellas para mantenerse vivo.

### **1.3. Criterio de regulación de la Propiedad – Capacidad Regulatoria**

Ya se mencionó que desde una construcción académica propia del autor de esta investigación se pueden identificar siete criterios con los que se puede medir una capacidad estatal – gobernanza, burocracia, territorio, regulación de la propiedad, extracciones, colonialismo, actores diferentes al Estado – relacionados con uno, algunos, o todos los conectores de capacidad – recursos, presencia, burocracia, coherencia –. De seis de ellos se presentaron sus ideas más generales, para entrar ahora al estudio del criterio de propiedad porque con este se van a hacer las confrontaciones que exigen las fases de la capacidad para el desarrollo de esta investigación. En este orden de ideas, para iniciar, se debe afirmar que la capacidad estatal relacionada con el criterio de propiedad, al que se le pueden asociar los cuatro conectores de capacidad, radica en su regulación (Sassen, Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages, 2008).

Esto quiere decir que este criterio, además de ser un desarrollo que le apunta a contenidos conceptuales, también exige la incorporación de contenidos normativos e institucionales para que todos – tanto personas como el Estado mismo – puedan ejercerlo como derecho de manera efectiva. Finalidad que es de las más importantes y transversales porque con esta se logra el desarrollo de derechos personales con función social (Duguit, 1920) y de derechos colectivos por medio de la consecución de bienes públicos (Risse, 2011); estos últimos, ya sea por negociación voluntaria o por la aplicación de las cláusulas de dominio eminente existentes (Benson, 2010 y Clark, 2016). En todo caso, lo fundamental que exista una regulación previa, definida y delimitada (Sassen, Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages, 2008).

Para el desarrollo de la regulación de la propiedad, como criterio de capacidad, el Estado cuenta con dos etapas o estadios desde los que debe construir aquella (Grocio, 1925). El primero, un escenario de apropiación, previo a la constitución del órgano, en donde las personas le dan al administrador público que están a punto de crear la potestad para que se convierta en gerente momentáneo de todos los bienes públicos y privados, a manera de ficción (Rousseau, 1999), para que, una vez constituido, establezca las reglas de propiedad privada y pública necesarias para asumir, por un lado, la administración de los bienes públicos y, por otro, para entregar las potestades y prerrogativas de tenencia, expulsión y disposición que trae consigo la propiedad privada (Fitzpatrick, 2006). El segundo, un escenario en donde ya se establecieron y ejecutaron las reglas de apropiación primaria, donde se tiene certeza qué bienes conforman el patrimonio público – algunos de ellos necesarios para la administración ejercida por el Estado, otros con vocación de convertirse en bienes de uso público (Risse, 2011) – y qué bienes conforman el derecho de dominio privado.

Con algunos de los bienes públicos se pueden empezar a desarrollar las políticas públicas de acceso a la propiedad privada para los que todavía no la tienen (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017). Esto dentro de un componente social con miras al cierre de la brecha entre personas que puede adquirir propiedad privada y las que no, para la creación de afectaciones inmobiliarias que protejan los patrimonios familiares, para la mitigación de las consecuencias de la inequidad y para la apuesta de un desarrollo sostenible con una explotación económica adecuada (Alchian & Demsetz, 1973), todo, por medio de las reglas de distribución.

Sobre la adjudicación primaria, no será necesario incorporar mayores elaboraciones conceptuales que las ya entregadas, porque esta sucede en los estadios primigenios de creación estatal, pero sobre las reglas de distribución será necesario entregar otras ideas principales para que se entienda por qué la regulación de la propiedad es vital para el desarrollo del Estado. El tema central del escenario distributivo también es la regulación porque a partir de este se pueden hacer los desarrollos teóricos, normativos e institucionales necesarios para que el Estado, como gerente de los bienes, cree y ejecute normas regulatorias del derecho de propiedad en donde, como punto de partida, establezca líneas claras de diferenciación entre lo que es público y lo que es privado (Sassen, Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages, 2008), pues el éxito de sus políticas públicas en temas de distribución y equidad es que estas se

adelanten con bienes que, con grado de certeza, pertenezcan al patrimonio público y estén disponibles o, que si tienen naturaleza jurídica privada, se conozcan previamente las reglas de entrega al Estado por parte de los particulares.

Ahora, aparte de su contenido diferenciador, esta regulación distributiva debe ser clara respecto de sus finalidades, pues si se promueve con intereses sociales para demostrar una fortaleza estatal, se apostará a lograr una disposición de derechos igualitaria, en lo posible (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017); en caso contrario, si la finalidad es mantener la desigualdad y la inequidad, se optará por no producir normas que desarrollen el tema o por producir algunas que beneficien algunos intereses particulares. Un ejemplo de esto, en las revoluciones que terminaron con las colonias o cuyo resultado fue un cambio de gobierno, para evitar la concentración de intereses se le apostó al desmonte de las élites y, con posterioridad a ello, se le exigió al Estado, cualquiera que fuera su conformación, que la regulación de derechos de propiedad se diera en términos igualitarios porque era, y todavía es, una necesidad de todos sus asociados su ejercicio efectivo y no sólo que solo para la satisfacción las necesidades de algunos grupos concentrados. Si este ideal se llegara a lograr, el de regulación equitativa e igualitaria, se desarrolla la economía de inmediato porque los actores internos y externos van a tener intereses de negociación e inversión (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017), pues, estarían aseguradas todas las operaciones de mercado, y sus consecuencias adversas no serían vistas como una debilidad en términos de capacidades si se tiene en cuenta que, estando reguladas, fueron previamente conocidas y asumidas por quienes en ella participaron.

Si la regulación distributiva no se pudiera implementar en un momento dado, no se debe desistir en este propósito, sino que se debe perseverar. Esto se puede hacer desde dos frentes de acción: uno, poner mucho empeño en la pacificación interna de conflictos sociales y políticos y, de la mano de las instituciones, dos, regular y ejecutar políticas públicas que conduzcan, paulatinamente, a aquella realidad (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017).

Aparte de dejar reglas claras para el ejercicio del derecho de dominio, el Estado, en estos temas regulatorios, también tiene el deber de fijar los postulados mínimos para la consecución de bienes públicos – la naturaleza jurídica de los bienes, su extensión física, la finalidad de su uso, la necesidad de su intervención, las compensaciones que debiera pagar a propietarios, etc. – (Benson, 2010), para lo que tiene a la mano la negociación directa con los propietarios o el uso

de la cláusula de dominio eminente, de ser necesario. Lo que se debe evitar, a toda costa, es la utilización de esta como elemento protección de élites económicas (Acemoglu & Johnson, *Unbundling Institutions*, 2005)<sup>10</sup>, ya sea en donde el uso de información privilegiada les dará ventajas de negociación inmobiliaria con particulares y con el mismo Estado, por ejemplo con la compra previa y temprana de inmuebles en donde se conoce que se desarrollarán proyectos de infraestructura, o mediante el desplazamiento de asentamientos humanos con la finalidad de mejorar la calidad inmobiliaria en un área específica, pero cuya participación está dirigida a otro grupo poblacional mejor posicionado. La mejor forma de vigilar la no ocurrencia de esta desviación, para Acemoglu & Johnson, siguiendo a Douglas North en *Structure and Change in Economic History*, es aprender a reconocer si el Estado aplica teorías contractualistas – con la que se crean reglas para hacer negocios privados y transacciones económicas que favorecen al estado y a todos los particulares – o teorías depredadoras – donde el estado es utilizado para transferir recursos de un grupo concentrado a otro de iguales condiciones<sup>11</sup>.

Aquí es en donde la institucionalidad es primordial, pues si resulta ser eficiente es probable que con esta se alcancen a revisar las prácticas de transferencia de lo privado a lo público, de mitigar los movimientos de élites para hacerse a negocios con el Estado en detrimento patrimonial de este último, de que el gobierno de turno no haga transferencias a privados en detrimentos de intereses públicos, de que la justicia no ordene transferencias de dominio, expropiaciones incluso, en favor de pequeños y poderosos grupos de interés (Acemoglu & Johnson, *Unbundling Institutions*, 2005); la finalidad es que con la mirada vigilante de entidades creadas para hacer inspección, vigilancia y control sobre estos movimientos negociales se mitigue la firma y ejecución de contratos permeados por prácticas de corrupción.

En este orden de ideas, la fortaleza estatal consiste en la auto delimitación de competencias por medio de contenidos normativos para dejar que los particulares hagan negocios y se sientan

---

<sup>10</sup> En este contexto, las élites económicas van a utilizar los contratos privados para tratar de hacerse con el derecho de dominio sin que figure antecedente aparente o para obtener bienes en donde se vayan a desarrollar proyectos de bienes públicos para sacar mejor provecho en las negociaciones con el Estado. Ver Acemoglu, D., & Johnson, S. (2005). *Unbundling Institutions. Journal of political economy*, 113(949-995).

<sup>11</sup> Acemoglu & Johnson parten de un equilibrio, que nace de una doble consecución normativa. Una en donde se permitan los negocios dentro del sistema legal para que los particulares muevan la economía y generen riqueza propia y, otra, en donde se establezcan los modos de protección de esos derechos por la posible amenaza de élites o del gobierno de turno. Ver Acemoglu, D., & Johnson, S. (2005). *Unbundling Institutions. Journal of political economy*, 113(949-995).

protegidos en sus derechos de propiedad, para que administre bien los bienes públicos y para que no abuse de sus poderes con la aplicación desmedida o indiscriminada del dominio eminente. El abuso es de fácil ocurrencia si se tiene en cuenta que él mismo – el Estado – crea las reglas contractuales y también las interpreta (Acemoglu & Johnson, *Unbundling Institutions*, 2005); entonces, una buena señal es que se imponga límites adecuados en estos temas.

Fijados los postulados generales desde donde se puede revisar el criterio de propiedad como elemento de análisis de capacidades estatales, es momento de que el punto de atención se traslade al descubrimiento, aparte de la posesión y la disposición, de cuáles otros componentes se han adherido a la propiedad dentro de esta temática, primero desde su relación con el Estado y luego como institución propia, revisiones con las que se podrá hacer la confrontación que requieren las fases de la capacidad.

## **2. Relación entre el Estado y el derecho de dominio**

Afirmar que la regulación del derecho de dominio se agota con sus principales características de posesión y disposición (Grocio, 1925), y que el papel regulatorio que ejerce el Estado terminaría con la creación de algunas normas únicamente asociadas a estas, sería, por un lado, desconocer que este derecho ha tenido desarrollos importantes de los que se ha servido el Estado para aprender a administrar sus bienes y los de los particulares y, por otro, que la regulación de derechos reviste dinamismos sociales y económicos que exigen moldear esas disposiciones a necesidades temporales para garantizar el ejercicio efectivo de derechos, en este caso, el de propiedad (Sassen, *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, 2008).

Precisamente es esta asociación bilateral, en la que el Estado y la regulación de derechos no se pueden separar, es que se puede afirmar la existencia de una relación directa entre el órgano administrador y el derecho de dominio mismo, de la que necesariamente se deben obtener aspectos regulatorios diversos que se asocian con las capacidades estatales (Acemoglu & Johnson, *Unbundling Institutions*, 2005), en términos de fortaleza o debilidad, útiles para estudios, comparaciones o proposiciones, y que cambian de Estado a Estado porque los asuntos a regular no son los mismos en cada comunidad (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017) y porque los Estados no están uniformemente conformados como para establecer generalidades globales (Thies, 2004, Fitzpatrick, 2006 y Sassen, *Expulsions. Brutality and complexity in the global economy*, 2014).

La importancia de revisar esta relación bilateral es con ella se obtienen las demás características relativas a la regulación del dominio con las que se pueden evaluar capacidades estatales (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017), se evitan conclusiones asociadas únicamente a las limitantes conceptuales clásicas y se entiende qué grado de adecuación o de optimización debe tener la regulación existente o futura.

Para cumplir con este objetivo será necesario, en primera medida, dejar establecidas las limitantes teóricas con las que se escogieron los autores que ayudaron en esta construcción. La primera limitación que se hizo fue depurar los aportes académicos en los que, o el Estado no estuviera eliminado, o en donde su participación no fuera en exceso minimizada, porque el ingrediente central para los elementos que se pretenden fijar era que el Estado no solo existiera, sino que tuviera y mantuviera la potestad reguladora sobre derechos. Esto, por cuanto se iban a revisar bienes públicos y sin ese órgano de administración no era posible trabajarlos. Los autores escogidos fueron, desde los elementos clásicos, Hugo Grocio, Thomas Hobbes, Juan Jacobo Rousseau y León Duguit, por sus descripciones estatales que son muy parecidas a las que maneja Colombia en la actualidad y porque en sus tratados hicieron énfasis en temas de propiedad, desde algunos tratadistas más recientes, Georg Jellinek, Saskia Sassen, Ulrich Schneckener y Harold Demsetz, porque sus propuestas le apuestan a una gobernanza en la que la regulación continúa exclusivamente en manos del Estado, pero en la que se pueden escuchar e integrar a otros actores.

La segunda limitación fue que la visión de Estado no fuera fallida; es decir, se escogieron autores que se permitieran espacios críticos sobre la evolución y desarrollo de estos órganos, pero en donde sus propuestas condujeran a su optimización y no a su eliminación. Una visión estatista, si se prefiere, con todas las críticas sobre intervención y desarrollo de actividades personales vigiladas que se le pudieran hacer, pero en donde se fijaran parámetros para su mejor funcionamiento y no su supresión. En este contexto los postulados de Saskia Sassen volvieron a ser muy relevantes por su criticismo con fórmulas de arreglos, los de Arthur Lenhoff, Jessica Clark y Susan Reynolds por su historicismo en los conceptos de dominio eminente que, a su vez desarrollaron capacidades regulatorias, y, los de Peter Evans, James Rauch y Thomas Risse porque asocian el desarrollo estatal con modelos burocráticos clásicos y de presencia territorial

multilateral desde donde se puede ejecutar una gobernanza compartida sin perder poder o utilidad.

La tercera limitación, relacionada con la finalidad de la investigación, y ante la certeza de que el objeto de estudio de esta no cuenta con datos oficiales para hacer confrontaciones o paralelos que permitan crear conclusiones sobre su eficacia, fue que estos mismos autores tuvieran propuestas académicas le apuntaran a la operatividad – normativa e institucional – del Estado y no a los resultados obtenidos en sus componentes misionales, para ellos fueron importantes los desarrollos académicos de Yuen Ang, Michael Mann y Daniel Fitzpatrick porque en vez de apostar a la evaluación de resultados le apuestan a la organización operativa o estructural necesaria para obtener algún resultado, sin que su dimensión de eficacia juegue un papel protagónico. En este limitante fue en donde el elemento de regulación de derechos cobró protagonismo, pues un Estado en donde no existen datos sobre la eficacia normativa e institucional para el manejo de sus bienes públicos, como sucede con Colombia, sin duda, ameritaba una revisión de estos componentes operativos para saber, siquiera, si están bien conformados y cuentan con concordancia suficiente para generar resultados, ojalá en forma positiva.

Fijadas las limitaciones teóricas, en necesario empezar en un punto en donde se mezclen las características clásicas del Estado, exista un poder supremo atribuido y unas potestades regulatorias exclusivas de este órgano administrador, relacionadas entre ellas por el derecho de dominio, que es lo que se busca entender en este aparte de la investigación, razón por la que se escogió al tratadista Georg Jellinek<sup>12</sup> para iniciar la revisión teórica, porque en su *Teoría General del Estado* logró ese vínculo entre Estado y Propiedad – territorio más específicamente – y, por ende, desde allí se pueden empezar a decantar esos elementos de la regulación se están buscando. En este orden de ideas, se debe partir por la descripción de Estado que hizo Jellinek, una “unidad de asociación” (Jellinek, 1954), que se estructura en tres pilares: los individuos que conforman la población, el territorio, en donde ésta ejerce sus derechos, y el poder que controla a unos y otros. Respecto de los individuos y de los soberanos – o gobiernos –, propuso que sus relaciones se desarrollaban entre el poder, la coerción y la soberanía (Jellinek, 1954); pero, respecto del derecho de dominio hizo precisiones históricas en las que se puede ver cómo, a pesar de aceptar

---

<sup>12</sup> Jellinek, G. (1954). *Teoría General del Estado*. (F. de los Ríos, Trad.) Buenos Aires: Albatros.

que los individuos podían tener propiedad privada, fue muy claro en su postura de que el Estado representaba un mayor poder porque tenía una potestad para regular su ejercicio.

Sus precisiones inician en Grecia, de la que dijo que tuvo un imperio sobre los individuos al punto que no permitía el ejercicio de libertades<sup>13</sup> (Jellinek, 1954), lo que llevó a confrontaciones internas que terminaron con la prolongación de la existencia del Estado con la condición de participación ciudadana en la toma de decisiones; más adelante, tuvieron la necesidad de expedir leyes para tratar de superar una percepción latente de que había pulsos de poder entre los fuertes y los débiles<sup>14</sup> dentro de la *Polis*. Sobre Roma, por su parte, dijo que en lo que correspondía al ejercicio de libertades, hubo un desarrollo entre la separación de los derechos individuales dentro de la *CIVITAS* y lo que correspondía a la esfera del Estado, que se conocía como *Res Publicae* (Jellinek, 1954) – o poder público –.

Entonces, las primeras regulaciones de derechos estuvieron ligadas no tanto al desarrollo de individualidades sino a establecer el papel de cada miembro de la sociedad dentro de un Estado y la manera en que éste, el individuo, podía ayudarle a cumplir con los objetivos del órgano; sin embargo, paralelamente a estas disputas de poder, lo que se observa es que se empezó a desarrollar una regulación de derechos de propiedad en los que se empezaba a vislumbrar una diferencia entre lo público – o del Estado – y lo privado, construcción apenas en sus primeros lineamientos para ese momento histórico.

Entrada la Edad Media, la misionalidad de los Estados se fijó en el control por el territorio, pues, con la centralización de poder en reinados aliados a cultos religiosos<sup>15</sup> y sin desarrollo de individualidades (Jellinek, 1954), éstos se enfrentaron a una falta de regulación respecto de la separación entre lo público y lo privado, vital para ejercer un verdadero control territorial y, más

---

<sup>13</sup> Las libertades estaban relacionadas con el actuar estatal y no necesariamente con el ejercicio individual de derechos; era una relación en la que los individuos ceden en favor del Estado, y este, no correspondía en forma alguna. Ver Jellinek, G. (1954). *Teoría General del Estado*. (F. de los Ríos, Trad.) Buenos Aires: Albatros, p. 219 y siguientes.

<sup>14</sup> Relación de poder político, pues los más poderosos podían generar una producción normativa que les beneficiara, mientras que los que se sentían políticamente débiles no tenían ese acceso y poder de persuasión. Ver Jellinek, G. (1954). *Teoría General del Estado*. (F. de los Ríos, Trad.) Buenos Aires: Albatros, p. 225 a 229.

<sup>15</sup> Lo que más adelante serían las disputas de poder entre los Estados y la Iglesia, pues esta última ya tenía un representante propio – PAPA – que reclamaba poder territorial a los soberanos so pena de desconocerlos. Para ver sobre estas disputas consultar a Jellinek, G. (1954). *Teoría General del Estado*. (F. de los Ríos, Trad.) Buenos Aires: Albatros, p. 239 a 241 y a Reynolds, S. (2010). *Before eminent domain. Toward a history of expropriation of land for the common good*. (D. Ernst, & T. A. Green, Edits.) University of North Carolina Press; American Society of Legal History.

fundamental todavía, para definir de quién era el derecho de dominio. Así lo construye Saskia Sassen en *Territory* cuando propone que su fórmula TAR<sup>16</sup>, en la Edad Media, la constituye el Feudalismo, la Iglesia y el Imperio (Sassen, *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, 2008).

Sassen afirma que los problemas de territorio en el medioevo no tenían que ver con los Reinados sino con las personas, pues la disputa se centraba en la calidad del agente que reclamaba la tierra para sí y no por su relación con el Reino, lo que hizo que sobre un mismo territorio se presentaran diferentes jurisdicciones y se desconociera los poderes, tanto del Rey como del Papa, situación aprovechada por los señores feudales en el sentido de que se adhirieron políticamente al poder que les permitiera la posesión de la tierra (Sassen, *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, 2008). Esta percepción es apoyada también por Jellinek, y ambos, desde su estructura teórica, coinciden en la conclusión de que en la Edad Media el punto de quiebre para entender a los estados que se empezaban a formar, más allá del poder y de la soberanía, era el territorio; la amenaza latente era que no existía regulación específica para su uso y distribución, pues hasta ese momento no había sido necesario desarrollarla.

Esta problemática, de múltiples actores de poder (papa, reyes, señores feudales), cuyos destinatarios eran los asentamientos humanos organizados en *conglomerados agrícolas*<sup>17</sup> (Sassen, *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, 2008), hizo, sobre los siglos XI y XII, que el Estado empezara a romper sus relaciones con cualquier otro actor, sobre todo con la Iglesia, para cuya consecución se fijaron tres frentes de acción: uno, el recaudo de impuestos – economía política – solo dispuesto por y en favor del Estado (Rey), dos, la centralización de la administración – con la expansión del Imperio – en cabeza del Soberano y, tres, la organización de la burocracia con fines estatistas (Sassen, *Territory, Authority, Rights:*

---

<sup>16</sup> TAR se refiere a Territory, Authority and Rights, que en español serían Territorio, Autoridad y Derechos, conceptos en los que Saskia Sassen va a hacer paralelos de estructuras estatales a nivel histórico para explicar la desnacionalización de los Estados con la finalidad de hacerlos competentes dentro de los fenómenos de globalización. Para más detalle ver Sassen, S. (2008). *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*. Princeton University Press

<sup>17</sup> Sassen afirma que este fenómeno de conglomeración agrícola se presenta por tres causas: no había separación política y legal definida, la agricultura y su producción genera asentamientos humanos unos independiente de los otros, y había muchos actores que creían detentar algún tipo de poder (papa, rey, señor feudal, ciudadanos, burgueses). Ver Sassen, S. (2008). *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*. Princeton University Press, p. 68.

from medieval to global assemblages, 2008). Una de las finalidades fue establecer leyes estatales que pudieran desarrollar conceptos, a nivel teórico e institucional, sobre el derecho de dominio en donde Estado fuera el único actor válido para regularlo.

Después, para que se diera el salto de la Edad Media a la Modernidad el factor a controlar fue la creciente institución feudal, esto, por medio de la utilización del territorio como factor de adhesión estatal en donde las poblaciones que sobrevivieron a los estragos de las luchas de poder se recogieron en nuevos Estados y una de sus misiones importantes fue acabar con la concentración de la titularidad de la tierra en pocas personas (Sassen, Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages, 2008), que era lo que había iniciado precisamente que se revisaran esas jurisdicciones. Lo importante allí es que, al desarrollar la regulación de la desconcentración, también hubo necesidad de construir una teoría en la que el Estado tuviera la potestad de desligar de esa propiedad a las personas, aun en contra de su voluntad, de lo contrario todos los esfuerzos quedarían sin ejecución (Lenhoff, 1942).

Entonces, toda esta situación encaminada a acabar con el feudalismo, apenas en regulación, evidenció una falta de poder por parte de los Estados respecto de sus potestades expropiatorias, que fue uno de los elementos<sup>18</sup> que condujo al desarrollo de la teoría del dominio eminente. Con esta, se empezó a hacer la categorización de bienes, entre públicos o privados, y el modo de participación del Estado en unas y otras relaciones derivadas de estos, se incorporó la institucionalidad burocrática para el manejo de los temas de bienes, que hasta ahora habían sido principalmente utilizadas para los manejos de extracciones tributarias, y, por supuesto, por tatar temas sociales, se generó la participación de actores políticos que exigieron controles de esas potestades y el respeto al ejercicio de derechos individuales atados al dominio.

Esa Modernidad, en donde el Estado ya no se podía describir más entre las disputas de sus actores, se empezó a ver como un órgano o unidad (Jellinek, 1954) en donde esa Iglesia medieval ya era un actor controlado y en donde el soberano ya no era el Estado en sí mismo sino su representante; esa unidad, moderadora de las relaciones entre Estados e Individuos, que no tenía antecedentes regulatorios de la propiedad, aprovechó la coyuntura de la elaboración de las

---

<sup>18</sup> Los otros elementos fueron la necesidad de consecución de bienes públicos para temas de infraestructura y los desarrollos comunitarios de interés o utilidad pública. Ver Lenhoff, A. (1942). Development of the concept of eminent domain. *Columbia Law Review*, 42(4), 596-638.

constituciones o de los documentos oficiales en donde estuvieran plasmados sus principios y deseos, para elevar a la máxima categoría normativa los temas relativos al ejercicio del derecho de dominio, pues ya se había convertido en una de sus principales potestades. Esa potestad reguladora, como atribución del poder público<sup>19</sup>, se ejerció por medio de la coerción, poder atribuido para que dirigiera las relaciones que individualmente serían imposibles de regular (Jellinek, 1954) y de la soberanía que le permitía “determinarse jurídicamente y de obligarse a sí mismo” (Jellinek, 1954, p. 361)<sup>20</sup>, postulados que se mantienen en la actualidad.

Ya para el siglo XIX, ante la insuficiencia para satisfacer nuevas realidades sociales – la idea del desarrollo del ser a partir de su individualidad y del ejercicio efectivo de derechos sin atención a los fines comunitarios – y ante la falta de regulación de derechos en muchos de estos aspectos, se entendió que el Estado-Nación<sup>21</sup>, que se había erigido con fines nacionalistas y capitalistas internos para mantener un estado guerrerista (Sassen, *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, 2008), que garantizó la pacificación interna y la defensa externa, se vio que este no era un modelo con vocación de permanencia, pues, además de estos vacíos regulatorios, se juntaron nuevos fenómenos que no habían sido siquiera contemplados en su momento de creación, el desarrollo de un mercado global para las relaciones inter estatales y de un mercado local para las relaciones intra nacionales (Sassen, *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, 2008), lo que exigió, más que de existencia y presencia administrativa, de unas calidades regulatorias fuertes porque con ello se debieron definir las potestades y limitaciones de las que dependían inversiones, manejo de la deuda, consecución de créditos y compromisos contractuales.

Con este nuevo panorama salió a la luz una problemática del órgano estatal, por un lado, las ramas del poder público que se habían creado para una primera organización social se empezaron

---

<sup>19</sup> Jellinek dice que la relación entre dominio y propiedad es que el Estado actúa como *imperium*, mientras que el hombre actúa como *dominium*; lo que quiere decir que su estructura de Estado ya tenía incorporaciones sobre la teoría del dominio eminente. Ver G. (1954). *Teoría General del Estado*. (F. de los Ríos, Trad.) Buenos Aires: Albatros, p. 298.

<sup>20</sup> Esta es una parte del concepto de soberanía que es interior, el elemento exterior tiene que ver con la potestad de no reconocer a otro Estado como superior, y a defenderse– repeler – de cualquier ataque exterior. Ver G. (1954). *Teoría General del Estado*. (F. de los Ríos, Trad.) Buenos Aires: Albatros, p. 356.

<sup>21</sup> Sassen hace un ataque frontal en contra los estados de la modernidad porque no concibe que se describa su nacimiento como un llamado a la Unión sino, más bien, como una incorporación del nacionalismo y capitalismo que ha permitido vivir en una condición de guerra constante y cuyos pilares son el monopolio de la economía y de la milicia. Ver Sassen, S. (2008). *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*. Princeton University Press, p. 74.

a ver desplazadas por el creciente fenómeno de relación directa entre los ciudadanos y la economía global<sup>22</sup>, y por otro, esa nueva relación generó unas nuevas disputas y pulsos de poder político asociados al desarrollo territorial competitivo, situación que reevaluó por completo la sensación de utilidad del Estado, hecho que decantó en el punto de inflexión que hizo que el TAR del medioevo (Feudalismo – Iglesia – Imperio), propuesto por Sassen, cambiara por uno nuevo, ahora caracterizado por la Economía Global, el Estado y la Ciudadanía (Sassen, *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, 2008). Con esta nueva realidad, al Estado se le incorporó una carga más, pues ya no solo era suficiente que sus ramas de poder y sus instituciones existieran, sino que, además, ahora debían ser eficientes y eficaces para que pudiera participar en el juego económico en favor de los intereses de sus asociados.

Con esta exigencia, eficiencia y eficacia, surgió un dualismo descriptivo estatal, que Mann<sup>23</sup> dividió entre institucional – lo que se necesita para el funcionamiento operativo - y funcionalista – la efectividad de esa institucionalidad – (Mann, 2006), que conjuntamente muestra su verdadero papel y su campo de acción. La estructura funcionalista, que de antaño venía descrita por los componentes históricos de pacificación interior y defensa exterior, que crearon los Estados-Nación, se viene a enriquecer ahora con dos nuevos actores de presencia permanente, la economía y el mercado. Entonces, esta estructura, además de exigir resultados en los temas regulares manejados por el Estado, ahora va a revisar también la forma en que este maneje los canales de comunicación con el resto de los actores y, desde allí, la forma en que se van a cumplir objetivos, dentro de los cuales se debe prestar especial atención a la redistribución económica (Mann, 2006) porque hace parte de la relación de los individuos con la economía. Esa veeduría tiene relación con la buena formulación de políticas públicas (Evans & Rauch, 1999), que bien ajustada será asociada al desarrollo de la riqueza<sup>24</sup>, para lo que los bienes y su

---

<sup>22</sup> Sassen no explica las razones para restar importancia a las ramas del poder público de la relación entre los individuos y el Estado, se ciñe, en cambio, a crear una fuerte relación entre los individuos y el mercado. En todo caso, no se debe dejar de lado que la finalidad de su libro es explicar cómo se presenta la desnacionalización para crear economías globales y darle importancia a la política interna o a las formas en que trabaja el estado a nivel institucional no servirían para su cometido.

<sup>23</sup> Ver Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista académica de relaciones internacionales*, 5, 55-82. Obtenido de <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4863/5332>.

<sup>24</sup> El desarrollo de la riqueza lleva implícito el desarrollo del derecho de propiedad, pues su medición está ligada a las facultades de apropiación del individuo permitidas en la normatividad.

regulación son fundamentales, también conminará a la toma de decisiones en forma objetiva<sup>25</sup>, desde un punto de vista institucional weberiano, y a la implementación de una normatividad que tenga calculada su operatividad dentro de la burocracia<sup>26</sup>, porque todo debe estar controlado por un actor protagónico llamado Estado.

De otra parte, la estructura institucionalista está representada por la burocracia y las entidades que ejecutan los planes y proyectos del Estado, que dan cuenta de la presencia institucional en el territorio (Mann, 2006). Presencia que permite, por un lado, una articulación entre lo nacional y lo local, y, por otro, una percepción más ajustada de la realidad con la que se pueden hacer los cambios de implementación requeridos en tiempo real, lo que en el último nivel ayuda a garantizar el ejercicio efectivo de derechos (Schneckener, 2011). La burocracia a la que se refiere Mann, y así lo manifestó expresamente en sus postulados, es la que desarrolló Max Weber en *¿Qué es la burocracia?*, relacionada al ejercicio estatal desde unas entidades especiales para cada tema y con un grupo de personas expertas en materias determinadas – los servidores públicos – y dispuestos de manera organizacional y jerarquizada. Es útil esta adhesión teórica en la propuesta de Mann porque desde la burocracia se ha construido una forma de medición de capacidad estatal en términos de eficacia y, desde allí, se ha podido relacionar su actuar con resultados directos en temas de crecimiento y desarrollo económico (Evans & Rauch, 1999), pues, parece que indistintamente del tipo de Estado en estudio<sup>27</sup>, aquellos que adoptaron o tienen una burocracia weberiana sí parecen haber tenido mejores resultados económicos que los que no lo hicieron (Evans & Rauch, 1999)<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Hay que recordar que Weber, por el solo hecho de la creación de la burocracia, desliga al funcionario de su relación con las élites. De ahí que afirme que una vez establecida sólo se tomarán decisiones con objetividad. Ver Weber, M. (2004). *¿Qué es la burocracia?* (R. Arar, Trad.) México D.F.: Ediciones Coyoacán.

<sup>26</sup> Weber hace su propuesta teórica como una respuesta a los manejos feudales estatales, donde las élites seguían imponiendo su hoja de ruta sin consideración a que el desarrollo histórico ya imponía incluir al mercado y a la economía en el juego, y empodera al Estado como agente de comunicación para estos nuevos retos con la entrega de un modelo jerarquizado de operatividad en donde su poder es absoluto y sus instituciones intocables. De allí que sugiera una burocracia absolutamente reglada y una centralización administrativa. Ver Weber, M. (2004). *¿Qué es la burocracia?* (R. Arar, Trad.) México D.F.: Ediciones Coyoacán.

<sup>27</sup> Se critica el hecho de que los estudios de economía no hubieren tenido en cuenta, como variable, la forma de Estado y, simplemente se hayan limitado a usar la variable de la eficacia para hacer calificaciones de buena o mala economía. Ver Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" State Structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.

<sup>28</sup> Su estudio tiene como variable la buena disposición de empleo público enfocado en un reclutamiento altamente calificado y un nivel de ascensos para que las instituciones sean eficaces; el resultado debe ser una buena calificación en términos económicos para el Estado por la efectividad de las políticas públicas.

La dualidad descriptiva de Mann también es útil para entender cómo se logró una supervivencia del Estado en el siglo XX, pues con las guerras, los estados de derecho en reconstrucción, el reto de volver a proveer de bienes y servicios públicos y la misión de rearmar modelos económicos eficaces, es admirable que los efectos de globalización no los hubiera diluido dentro de los procesos económicos. Esta virtud no radicó en la instalación de economías globales en las que los poderosos ayudaron a los más necesitados, pues esto no corresponde a ninguna realidad, sino que radicó en la capacidad de repeler la filtración de economías foráneas en las internas y mitigar las externalidades para no quedarse por fuera del mercado (Sassen, *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, 2008). Esto se logró, siguiendo a Mann, con la fortaleza de las estructuras burocráticas, que incluyeron a la institucionalidad y al territorio como elementos fundamentales de acción, punto donde el tema regulatorio de derechos de propiedad tuvo un nuevo despliegue, pues se logró la participación de las instituciones estatales, los ciudadanos y los intereses políticos, actores que aciertan con los descriptores del TAR moderno propuesto por Saskia Sassen, la Economía Global, el Estado y la Ciudadanía (Sassen, *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, 2008), sin los que era muy difícil concebir una regulación que permitiera fortaleza y seguridad suficientes.

Con estos ejercicios el Estado logra un empoderamiento, tratándose de la propiedad, que se traduce en capacidades fuertes cuando lo maneja a su favor – mitigación del actuar de las élites, conciliación con diferentes actores interesados en la regulación, normas que atiendan al papel de la economía local dentro de la economía global –. En el escenario de su poder despótico, que es donde logra que las élites territoriales internas se enfrenten entre sí y, mientras tanto, permitan un desarrollo normativos de adquisición, y en el escenario de su poder infraestructural, al obtener mediciones positivas, en la medida que pueda, si produce bienes públicos con alta participación de la sociedad civil y en la formulación, creación y ejecución de políticas públicas (Mann, 2006)<sup>29</sup> que regulen un acceso equilibrado al dominio. Para los propósitos de cada poder, la propiedad bien regulada sirve para que cada grupo prepare sus mecanismos de acción y para que la institucionalidad desempeñe los roles para los que fue creada, pues la idea es no dejarse sacar

---

<sup>29</sup> Para uno y otro poder, el derecho de propiedad es importante, pues, por un lado, las élites lo que buscan es una regulación que permita su acceso a la economía de las otras con la finalidad de hacerse a estos derechos, por el otro, la sociedad civil buscará la consecución de bienes públicos y políticas proteccionistas para que esto no pase en caso de que la élite económica propia pierda el pulso con una foránea.

de la economía, y al actuar con certezas normativas es más fácil inclinar la balanza a terreno propio<sup>30</sup>; ahí está la fortaleza y capacidad estatal.

Si el siglo XX le impuso al Estado la supervivencia a la globalización, el siglo XXI lo reta a estructurarse internamente para guiar a una sociedad civil que le exige una administración institucional que tenga en cuenta todas sus necesidades, tarea con la que se evidencia que los ciudadanos necesitan del Estado para que regule su efectivo goce de derechos, hecho que no solo justifica su existencia sino que es también se constituye en su utilidad, pues este cuenta con los medios coercitivos para imponer<sup>31</sup> una unicidad de materia y para conciliar los conflictos de élites internas por medio de un sistema de pesos y contrapesos (Mann, 2006).

La actualidad también le impone al Estado reevaluar las competencias de sus ramas de poder público y dirimir los conflictos de poder que entre ellas se presentan, pues ese debido equilibrio ya no es tan claro<sup>32</sup>, sobre todo en temas relacionados con la institucionalidad y la forma en que se toman decisiones políticas (Mann, 2006), tensiones que son provocadas por la economía y cuyo afianzamiento debe ser una capacidad regulatoria de derechos, incluido el de propiedad, muy fuerte. Fortaleza que decanta desde el punto de inflexión estatal de esta primera parte del siglo XXI, que es una movilidad eficaz entre lo que es público y lo que es privado (Sassen, *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, 2008), diferenciación debe ser muy fácil de establecer en estados fuertes, mientras que allí donde sea problemático no será sino una muestra de debilidad y limitación, pues la idea histórica de un órgano omnipotente ha sido desplazada por la de la necesidad de uno institucionalmente organizado (Risse, 2011).

El propósito inicial de este aparte era revisar, al margen de aquellos atributos de posesión y disposición, qué otros elementos, desde la evolución estatal, se habían adherido al derecho de

---

<sup>30</sup> Un ejemplo de esto, siguiendo a Sassen, es el hecho de que el Banco Mundial acepte el dólar como moneda de medición de la economía global con lo que se restringe, directamente, la participación en temas económicos de actores que no manejan esta moneda. Ver Sassen, S. (2008). *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*. Princeton University Press, p. 170.

<sup>31</sup> Idea parecida a la propuesta de Neil MacCormick cuando explica que la parte “institucional” del “orden normativo institucionalizado” – fórmula con la que describe al derecho – se caracteriza por la aceptación generalizada de ese orden normativo porque la regla fue producida por un agente que está en la posición de “autoridad para decidir”, que no podría ser un sujeto diferente al Estado. Ver MacCormick, N. (2011). *Instituciones del Derecho*. (F. Atria, & S. Tschorne, Trads.) Madrid, España: Marcial Pons, p. 17, 27 y 41.

<sup>32</sup> Sassen ejemplifica esta afirmación, la de las disputas internas entre ramas del poder público, por la pérdida de poder del Congreso de los Estados Unidos frente al Ejecutivo en dos temas: a) el manejo de datos de los ciudadanos después del 9/11 y b) las órdenes administrativas que se han generado para el manejo de posibles amenazas. Ver Sassen, S. (2008). *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*. Princeton University Press, p. 178.

propiedad, con los que se pudiera hacer una revisión sobre la capacidad estatal regulatoria. Entre ellos se encontró la necesidad de que aquella estuviera en cabeza del órgano estatal porque es el único que cuenta con un elemento coercitivo y uno de soberanía que le permiten desarrollar contenidos normativos de obligatorio cumplimiento, realidad que otros grupos de actores no serían capaces de lograr, por los menos, en todo el territorio de un mismo Estado. Para ello es importante que la regulación general sobre administración y categorización de bienes esté plasmada en las constituciones o documentos de creación de los Estados, en donde se pueda establecer siquiera la existencia de un régimen diferenciado entre bienes públicos y bienes privados, pues desde aquella separación es que se puede crear la institucionalidad burocrática que va a garantizar un ejercicio efectivo de derechos con los objetivos de inspección, vigilancia y control, para evitar cualquier abuso, incluso, de parte de Estado mismo.

Esta regulación de derechos de propiedad también contiene dos componentes que generan mucha competencia y capacidad entre Estados, por un lado, es una rama de medición sobre el control del territorio y, por otro lado, se constituye en el pilar desde donde se va a hacer la consecución de bienes públicos para cumplir con las finalidades Estatales. Otro grupo de elementos son los que tienen que ver con el componente social, entre ellos, la creación de políticas públicas, la revisión de la equidad social y la incorporación del desarrollo económico sostenible en temas regulatorios. Por último, con el desarrollo económico, sea sostenible o no, también viene intrínseca la capacidad estatal de impulsar su crecimiento también desde frentes regulatorios, por ejemplo, el control sobre las élites y sus intereses concentrados, los desarrollos normativos del interés público y la utilidad pública, temas que están fuertemente relacionados con el dominio eminente, la creación de certezas normativas obligantes y el control de los actores en cada etapa de creación e implementación normativa e institucional.

Entonces, el Estado si le ha aportado al derecho de propiedad algunos elementos con los cuáles se puede analizar su capacidad, y que son complejos y muy diferentes a aquellos atributos meramente conceptuales, que también son importantes. Sin embargo, como institución propia, seguramente, la propiedad tendrá otros elementos a aportar en este estudio de capacidades regulatorias, propuesta que se revisará a continuación, con las que se tendrá un espectro suficiente para entrar a revisar el caso de estudio de esta investigación.

### **3. Aportes propios del derecho de dominio a la capacidad regulatoria estatal**

A esta altura, ya se vio cómo el Estado tiene una potestad regulatoria en materia de derechos, incluido el de propiedad, que justifican no solo su existencia sino su funcionalidad, también que esa capacidad regulatoria tuvo un desarrollo que la posicionó como eje transversal en asuntos de administración estatal y es la razón por la que esta se recrea en fenómenos acontecidos en tiempo real y se adapta a los cambios para mantener una vocación de permanencia. Tratándose específicamente de la relación del Estado con el derecho de propiedad, esa capacidad regulatoria le entregó al dominio unas características importantes ya revisadas; sin embargo, allí no se agota su aporte. Paralelamente a esa teorización de la relación entre el Estado y el dominio, existen algunas teorías del derecho de dominio que exponen cómo hubo fenómenos sociales que relacionan a los ciudadanos directamente con la tenencia de la tierra, dentro de las regulaciones estatales y al margen de ellas, que constituyen un aporte de su propio trasegar como institución, contribuciones de obligatoria revisión, pues a estos también se asocian capacidades estatales.

La construcción teórica de este aparte, si bien se presenta con algún orden cronológico, no representa una línea de tiempo en la que se deba entender que apareció cada característica o fenómeno, pues en realidad cada una de ellas es el resultado de etapas que no tienen una fecha cierta de inicio de uso social o de utilización dentro de la regulación, pero sí resultaba más ordenado, como construcción académica propia, ajustarla de esta manera. Por otra parte, es necesario justificar que la escogencia de autores de esta propuesta, desde los contenidos clásicos de Rousseau, Hobbes, Grocio y Duguit, se hizo porque su descripción del Estado, de las relaciones que hicieron con el derecho de dominio y de los términos utilizados en sus exposiciones están directamente relacionados con la construcción de Estado del sistema jurídico colombiano, y desde los estudios más recientes de Alchian, Demsetz, Fitzpatrick y Sassen, porque tuvieron en cuenta asuntos de la propiedad en sociedades en vías de desarrollo o con herencia colonial, propuestas que también se ajustan a la realidad del sistema jurídico colombiano.

En este contexto, se puede empezar con la afirmación de que el derecho de dominio, por tratar temas relacionados a la legitimidad en el poder, a la presencia territorial estatal, al reconocimiento de derechos sobre el suelo y su producción, y a la separación de competencias entre lo público y lo privado, tiene un carácter transversal en la construcción de las capacidades

del Estado, protagonismo ganado con el paso del tiempo por la necesidad permanente y cambiante de su regulación. Una primera idea de aquella necesidad, que en su momento no se entendió como tal, se podría establecer si se parte de la concepción de que los seres humanos primitivos vivían en un estado de guerra y que la inexistencia de algún orden fue la causa precursora<sup>33</sup> de los Estados (Grocio, 1925), y desde allí se podría afirmar que no fue, entonces, una necesidad regulatoria de derechos la que lo creó – al Estado –, sino fue una idea más humana, la de la supervivencia de los individuos; seguramente esta es la razón por la que en el momento de conciliar las reglas básicas de aquella asociación, al no tener ciertamente incorporados los conceptos de territorio, soberanía y defensa (Sassen, Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages, 2008) como elementos de aquel órgano, una teoría sobre la propiedad no podía ir más allá de establecer qué pertenecía a los individuos y qué pertenecía al Estado.

Con estas reglas primarias, estas organizaciones sociales se mantuvieron así desde sus inicios, con regulaciones atinentes a temas muy específicos, en algunos pocos aspectos, hasta que ya entrada la Edad Media se empezaron a observar aquellas disputas relacionadas con los derechos que varios actores creían tener sobre una misma cosa susceptible de apropiación. Se veía un régimen en el que varias personas – papa, reyes, señores feudales, conquistadores - reclamaban<sup>34</sup> para sí no solo la propiedad sobre la tierra sino también sobre su producción (Jellinek, 1954). Para el manejo de estas disputas y sus posibles soluciones fue que los Reinados medievales se organizaron a nivel administrativo, desde allí se delimitaron los territorios, se estableció la auto regulación política y administrativa y se fijaron los parámetros de protección interna y externa – asociado directamente a las guerras -, desde donde, como coyuntura histórica, nació la tarea estatal de que se definieran, con claridad, para todos los actores, incluido el Reino, unas reglas mínimas para establecer a quién le correspondían esos derechos y qué posibles atributos le acompañaban.

---

<sup>33</sup> Para Grocio el *estado de guerra* fue causa de la creación del Estado, idea apoyada por Hobbes; una visión diferente tiene Montesquieu, para quien el estado de guerra no es causa del estado sino, precisamente, una de sus consecuencias, ver Montesquieu. (1906). *El espíritu de las leyes* (Vol. I). (S. García del Mazo, Trad.) Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.

<sup>34</sup> Esa disputa no era otra cosa que demostración de poder, así lo afirma Jellinek cuando explica que en la Edad Media el poder político se deriva de la propiedad del suelo. Ver Jellinek, G. (1954). *Teoría General del Estado*. (F. de los Ríos, Trad.) Buenos Aires: Albatros, p. 96.

Necesidad regulatoria ligada al ideal de convivencia pacífica con el que se había establecido el orden social, pues esas posiciones que precedieron a la regulación estaban relacionadas con la forma en que se entendió el surgimiento del Estado desde el punto de vista de su utilidad. Así se puede ver en los postulados de Grocio, quien afirmó que como el Estado nació para poner orden en la comunidad, y que el derecho de dominio se debía regular para conservar a esa comunidad en el tiempo (Grocio, 1925), o en los de Rousseau, quien creía que como el estado nacía por una especie de utilitarismo convencional, esa regulación servía para tratar de retornar a un estado natural<sup>35</sup> en que los hombres no eran enemigos o buscaban guerras (Rousseau, 1999).

En todo caso, en cualquiera de esas visiones, la misión era establecer claramente la existencia de un derecho de dominio sobre las cosas con el que se predicara la propiedad exclusiva sobre ellas. Así, se cumpliría con ese deber pacificador que atendía al postulado de “la abstinencia de lo ajeno” (Grocio, 1925, p. 10) por medio del uso de las reglas de apropiación<sup>36</sup> y distribución. La apropiación<sup>37</sup>, previa a la existencia del Estado, se relacionó con la ocupación<sup>38</sup> que ya se venía haciendo por parte de los hombres, y la distribución se relacionó con la división que definiera en ese momento el administrador – o gobernante, o rey, o autoridad –. Para la aplicación de la regla de distribución, el soberano contaba con el atributo de un “alto dominio”, en el que se podía disponer<sup>39</sup> de la propiedad con vocación al “provecho público” (Grocio, 1925, p. 153) y con la potestad para retomar y agrupar en su cabeza los bienes que carecieran de ocupante; en este primer sistema, no existían bienes sin dueño, pues los que no tenían ocupante

---

<sup>35</sup> No se trata de naturalismo sino de naturalidad. Rousseau no creía en que existiera un derecho natural que dispusiera reglas para los hombres, una entidad superior, sino que no es un estado natural del hombre vivir en guerra o enemistado con otros porque necesitaba servirse de ellos para lograr unos fines. Ver Rousseau, J. J. (1999). *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. [www.elaleph.com](http://www.elaleph.com).

<sup>36</sup> Grocio cree en el derecho natural y su emulación en el derecho de los hombres, cree que sin orden se vive en guerra constante y cree que el derecho de dominio regulado garantiza la existencia de la comunidad en el tiempo. Por estas creencias es que afirma que esa comunidad ordenada se puede *romper* por la *ambición* del hombre en caso de que no se lleguen a encontrar las reglas de apropiación y división de la tierra. Ver Grocio, Hugo en Clásicos Jurídicos. (1925). *Clásicos Jurídicos - del Derecho de la Guerra y la Paz* (Vol. XII). (J. Torrubiano Ripoll, Trad.) Madrid, España: Reus S.A, p. 287.

<sup>37</sup> Esta apropiación preestatal, asociada a la ocupación física, no se debe confundir con la apropiación estatal primaria en la que todos los bienes pasan a ser del Estado y retornados a sus propietarios por medio de las reglas de distribución, tema ya tratado en el punto 1.3. de este capítulo, páginas 18 y 19.

<sup>38</sup> No había otra forma de probar el ánimo de dueño. Ver Grocio, Hugo en Clásicos Jurídicos. (1925). *Clásicos Jurídicos - del Derecho de la Guerra y la Paz* (Vol. XII). (J. Torrubiano Ripoll, Trad.) Madrid, España: Reus S.A, p. 288.

<sup>39</sup> Para Hobbes el Soberano también era el primer llamado a hacer la división de la tierra, para establecer el denominado Dominio. Ver Hobbes, T. (1980). *Leviatán* (2 ed.). (C. Moya, A. Escotado, Edits., & A. Escotado, Trad.) España: Editora Nacional.

eran – volvían<sup>40</sup> - del pueblo, ya sea porque fueron abandonados o porque nunca fueron poseídos (Grocio, 1925). Con estas reglas quedó establecido un régimen general de propiedad con el que se acompañó el nacimiento de las Repúblicas<sup>41</sup>, en donde se mantuvo esa finalidad de pacificación interna<sup>42</sup> y el poder del soberano para efectuar las divisiones de la tierra que considerara necesarias (Hobbes, 1980).

Pero, antes de la aplicación de las reglas de apropiación y distribución, en el momento mismo del pacto – creación del Estado –, hubo una ficción en la que todos los bienes quedaron en propiedad del órgano creado (Rousseau, 1999) y en donde nacieron esas potestades para llevar a cabo la primera distribución<sup>43</sup> de la propiedad, que tuvo dos fases. La primera fue reconocer a los ocupantes el derecho de dominio aplicando una igualdad legal (Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 1906)<sup>44</sup>, en donde se aplicaron criterios de legalidad formal para no desconocer derechos adquiridos por la ocupación. La segunda fue revisar, de entre los bienes que quedaron sin propietario, cuáles se podían redistribuir, ahora aplicando un criterio de equidad<sup>45</sup>, en donde se

---

<sup>40</sup> Grocio alcanzó a ver una realidad en la que el pueblo debía ser el propietario de ese conjunto de bienes que no tenían dueño aparente con la finalidad de que se agruparan para hacer la redistribución debida para mantener la paz; para él, no hay suelo que carezca de dueño. Ahora, al utilizar la expresión *vuelven* es muy claro que al establecer el orden se entregó a la comunidad un derecho superior de propiedad, razón por la cual esta podía decidir qué hacer con ella. Ver Grocio, Hugo en *Clásicos Jurídicos*. (1925). *Clásicos Jurídicos - del Derecho de la Guerra y la Paz* (Vol. XII). (J. Torrubiano Ripoll, Trad.) Madrid, España: Reus S.A, p. 291 y 330.

<sup>41</sup> Para Hobbes no hay República sin propiedad; si acaso existe un estado en donde todo es de todos, pero sin orden aparente. A la propiedad la describe como el resultado del cumplimiento de las obligaciones que se incluyen en los contratos; es decir, el cumplimiento de las obligaciones contractuales es lo que crea la propiedad. Ver Hobbes, T. (1980). *Leviatán* (2 ed.). (C. Moya, A. Escohotado, Edits., & A. Escohotado, Trad.) España: Editora Nacional, p. 241.

<sup>42</sup> La paz, en Hobbes, es una finalidad pública, por eso se atreve a afirmar que, una vez establecida la República, la propiedad se convierte en *paz pública*. Ver Hobbes, T. (1980). *Leviatán* (2 ed.). (C. Moya, A. Escohotado, Edits., & A. Escohotado, Trad.) España: Editora Nacional, p. 273.

<sup>43</sup> Lo que el Estado entrega en la primera distribución de propiedad es el derecho de exclusión por medio de la imposición de dominio en unos y otros. Ver Rousseau, J. J. (1999). *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. [www.elaleph.com](http://www.elaleph.com).

<sup>44</sup> Se debe tener en cuenta que existen condiciones que van a hacer que unas personas tengan dominio sobre mayor porción de territorio que otras por el simple fenómeno de ocupación, que es parámetro de la primera distribución de tierra. Superada la primera etapa, las siguientes distribuciones o redistribuciones se deben hacer dentro del principio de legalidad e igualdad formal ante la ley, sin perjuicio que se apliquen criterios de equidad. Ver Montesquieu. (1906). *El espíritu de las leyes* (Vol. I). (S. García del Mazo, Trad.) Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.

<sup>45</sup> Los criterios de equidad, en los primeros estados, fueron la división – para que las porciones de terreno no fueran muy grandes y alcanzaran para todos –, productividad – para que sirviera de medio de subsistencia – y subordinación – para entender que los derechos comunitarios tenían preferencia sobre derechos particulares –. Ver Montesquieu. (1906). *El espíritu de las leyes* (Vol. I). (S. García del Mazo, Trad.) Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, p. 76 y 415 y Ver Rousseau, J. J. (1999). *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. [www.elaleph.com](http://www.elaleph.com), p. 22.

mantuviera la productividad, la prohibición de concentración y la ponderación del interés general como reglas de regulación.

Después de la primera distribución, los bienes o quedaron el régimen de derecho contractual privado (Hobbes, 1980), o quedaron en el régimen de bienes públicos, los que vienen a constituir los reservados para uso del Estado en el ejercicio de sus actividades o para uso de todos los asociados, y a la propiedad, por su parte, le quedaron atadas las características legales de ocupación – como una forma regulada de adquirir el dominio-, explotación – en principio por supervivencia propia y con el tiempo por temas de desarrollo económico - y exclusión<sup>46</sup> (Rousseau, 1999) - como característica principal descriptiva del derecho mismo -, se creó la prueba del dominio por medio de títulos y la cadena de tradición, en adelante, quedó instituida para reconocer la naturaleza y régimen jurídico aplicables a cada negocio en que se involucrara el derecho de dominio sobre la tierra. Paralelamente, el soberano se reservó el derecho a ocupar o utilizar el terreno entregado si lo necesitaba para defender al Estado, pero quedaba el deber de devolverlo cuando aquellas circunstancias fuera superadas (Grocio, 1925), lo que más adelante tendría relación conceptual directa con el desarrollo teórico y normativo del dominio eminente, del uso público y de la utilidad pública.

Con este régimen, que no tenía nada de básico y sí constituía importantes regulaciones, la propiedad continuó su trasiego histórico, a veces de la mano del Estado, a veces al margen de este, atendiendo siempre a los fenómenos sociales que moldeaban a cada comunidad y que la diferenciaban de otra<sup>47</sup>, pero fue un hecho que creó una separación entre la regulación formal del derecho y la realidad material de su ejercicio, lo que permitió el surgimiento dos fenómenos: la concentración de tierra en manos de pocas personas y su falta de productividad para la satisfacción de necesidades básicas de supervivencia. Fenómenos estos que no fueron revisados y regulados sino hasta pasada la Edad Media y algo de la Edad Moderna debido a que la prioridad en el medioevo fue tratar con el tema principal de la múltiple presencialidad de actores

---

<sup>46</sup> Para Rousseau la propiedad es uno de los elementos que queda automáticamente incorporado al Pacto Social y la exclusión que toda la sociedad debe respetar es una de sus consecuencias. Ver Rousseau, J. J. (1999). *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. [www.elaleph.com](http://www.elaleph.com).

<sup>47</sup> Esos fenómenos asociados al manejo de la propiedad, con una participación plural de actores, cuando los Estados no tenían siquiera una regulación que impidiera la existencia de varias jurisdicciones sobre los terrenos, ya se trató en el punto 1.2, páginas 16 y 17, y en el punto 2, páginas 25 a 28 de este capítulo.

que reclamaban para sí la propiedad (Sassen, *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*, 2008).

Para los temas de concentración excesiva e ineficiente productividad, quizás un tratadista relevante en la exposición de estas realidades fue *Leon Duguit*, quien en sus escritos estableció que al derecho de dominio se le debía imponer una carga social para que este tuviera alguna especie de utilidad un poco más amplia que la de la mera exclusividad, que solo reportaba réditos para su propietario, y que se debía hacer algún control sobre el acaparamiento de tierra, que era una tradición feudal ampliamente conocida. Cuando Duguit bautizó a los deberes<sup>48 49</sup> que los ciudadanos tienen para con la sociedad como funciones sociales (Duguit, 1920), en el momento de presentar varios ejemplos de su teoría, afirmó, que la “propiedad es una función social” (Duguit, 1920, p. 36) y por esta razón, además de que sirviera de parámetro de medición de la riqueza individual, debía ser cargada con el deber de provecho para la sociedad, pues, aunque dentro de sus postulados no lo vislumbró en su momento, esta función social tendría una relación directa con más adelante se conocería como economía sostenible, fenómeno correlativo de la regulación sobre la producción agrícola responsable.

Entonces, por un lado, era necesario revisar cómo y por qué la tierra se concentraba en pocas manos, y por otro, cómo hacer que esos propietarios cumplieran con un deber de sostenimiento agrícola comunitario, estudio que implicó el reconocimiento de las realidades con las que los estados medievales se mantuvieron económicamente a flote y que permitió el surgimiento de la concentración y la producción deficiente. Se parte de la idea de que como todo era de dominio del soberano, esto le permitía usar la tierra para cuatro fines: su supervivencia inmediata y la satisfacción de sus necesidades, el tráfico comercial con otros soberanos y reinos, su disposición y fraccionamiento descontrolado a cambio de favores religiosos o políticos, y la implementación de un sistema de recaudo de tributos sin control alguno sobre su uso y finalidades. Con estas costumbres ya establecidas, una vez que se entregó la propiedad física a los particulares, junto

---

<sup>48</sup> Para Duguit, esos deberes no están desprovistos de utilidad; de hecho, una finalidad de beneficio mutuo debe estar involucrada. Ver Duguit, L. (1920). *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón* (2 ed.). (C. Posada, Trad.) Madrid: Francisco Beltrán.

<sup>49</sup> Duguit habla de *deberes* porque para él los *derechos no existen*; lo que existe es esa función social del individuo frente a la sociedad. Entonces, el Estado lo que protege es a las personas que cumplen esos deberes y ejerce una especie de castigo sobre las que no los cumplen. Ver Duguit, L. (1920). *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón* (2 ed.). (C. Posada, Trad.) Madrid: Francisco Beltrán, p. 40 y 41.

con los títulos, se produjo un rompimiento entre el Estado y la tierra que ocasionó una pérdida de poder sobre la producción y, correlativamente, unos problemas económicos asociados a su sostenimiento. En este rompimiento, el Estado se limitó a implementar los mecanismos de protección de derechos de dominio y a hacer una captación tributaria por el costo institucional que esto acarreaba, mientras que los particulares, al no tener control o supervisión, implementaron la concentración de la tierra y su improductividad como mecanismos de generación de rentas.

Esa pasividad del Estado ante una situación que lo perjudicaba a nivel económico era inaceptable, pero, en la propuesta de Duguit, era aún más reprochable la actitud de los particulares por poner en riesgo las “necesidades económicas de la sociedad” (Duguit, 1920, p. 168). Para él, la concentración de la tierra debía ser prohibida legalmente (Duguit, 1920) porque no era leal que los asociados dejaran el suelo improductivo y se limitaran a esperar que el paso del tiempo<sup>50</sup> les generara ganancias por los costos de transacción de los derechos de propiedad y porque, aun teniendo suelo con reparto equitativo, nada se sacaba con respetar los derechos individuales si los propietarios no los explotaban y generaban una utilidad social (Duguit, 1920). A partir de esa realidad es que se propuso que, en adelante, los atributos de uso, goce y disposición del dominio<sup>51</sup> tuvieran una carga de provecho en favor de la sociedad; no se trata de la imposición de un nuevo régimen o de la transición de un régimen de derechos privados a uno de derechos comunales<sup>52</sup>, sino precisamente se trata de respetar el ya existente e imponerle unos deberes sociales para que naturalmente se dé un desarrollo productivo y un crecimiento económico estatal.

---

<sup>50</sup> Para Duguit, es reprochable concentrar tierra para someterla a los denominados procesos de *engorde* porque esto, en nada, cumple con los deberes para con la sociedad. Ver Duguit, L. (1920). *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón* (2 ed.). (C. Posada, Trad.) Madrid: Francisco Beltrán.

<sup>51</sup> Para Duguit, estos atributos son positivos y negativos. En lo positivo, está de acuerdo en que se respete el uso, goce y disposición; pero no así en lo negativo, pues, el no uso, no goce y no disposición sí debería acarrear una responsabilidad por el incumplimiento de los deberes sociales. Ver Duguit, L. (1920). *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón* (2 ed.). (C. Posada, Trad.) Madrid: Francisco Beltrán, p. 173.

<sup>52</sup> En ninguna de las propuestas de Duguit sobre la propiedad como función social se hace alguna afirmación que lleve a concluir que se debe pasar de un individualismo a una comunidad, en lo que se refiere al destinatario del derecho de dominio; es más, los postulados respetan el derecho a la riqueza. Lo que sí afirma es que la riqueza tiene unos deberes sociales que deben ser impuestos y se deben crear unas sanciones por su incumplimiento. Ver Duguit, L. (1920). *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón* (2 ed.). (C. Posada, Trad.) Madrid: Francisco Beltrán, p. 170, 180 y 186.

Al comienzo de una etapa de desconcentración y de producción responsable se asocian las reglas de economía y se impone al Estado la carga de su regulación, inspección, vigilancia y control, en donde el obstáculo por superar será establecer cómo lograr una redistribución pacífica, qué se va a producir, cómo, en dónde y para quién (Alchian & Demsetz, 1973), pues la idea no es tener producción excesiva o concentrada sino prudente y regulada, que atienda a las necesidades humanas, evite la escasez y enfrente los retos del mercado con responsabilidad social; esto se puede lograr con la regulación real y efectiva del uso del suelo (Alchian & Demsetz, 1973), que tiene un impacto sobre el tráfico inmobiliario porque, sin desconocer la propiedad privada, la carga social impone la creación de normas que solucionen problemas colectivos. La finalidad, entender la existencia de una necesidad económica sobre la que se puede montar un sistema de incentivos<sup>53</sup> en donde el particular y el Estado se benefician mutuamente (Alchian & Demsetz, 1973), que estimule el tráfico inmobiliario eficiente y un sistema de recaudo de impuestos eficaz, como una forma de conciliar aquel rompimiento entre el Estado y la tierra.

Hasta este punto, el derecho de dominio ya pasó por las reglas de apropiación y distribución, por los problemas de sostenimiento del Estado, por la imposición de una función social y la creación de reglas de producción sostenible, temas en los que se ha sostenido que su regulación tiene implicaciones no solo sociales sino económicas por su relación directa con el desarrollo de los Estados. Pero no se han establecido algunas generalidades que permitan la asociación del derecho de dominio con la consecución de algunas capacidades estatales en asuntos directamente ligados con las teorías económicas, desde las cuales se hacen las proyecciones sobre políticas públicas, razón por la cual, para terminar este aparte, se dejarán planteadas.

Algunos estudios económicos van a defender la idea de que la propiedad, en términos de eficiencia<sup>54</sup>, es uno de los resultados de las reglas de mercado<sup>55</sup> (Fitzpatrick, 2006), y con esto

---

<sup>53</sup> El incentivo es que no se desestime el interés en tener una propiedad privada por los elevados costos de transacción de las cargas sociales; es decir, que no sea más costoso ser propietario que no serlo. Ver Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1973). The property right paradigm. *The Journal of Economic History*, 33(1), 16-27.

<sup>54</sup> La eficiencia, en economía, es saber utilizar los recursos que se tienen para satisfacer las necesidades.

<sup>55</sup> Fitzpatrick hace una fuerte crítica al hecho de que los estudios económicos del derecho de propiedad no tenían en cuenta factores sociales. Él llega a la conclusión de que era muy importante para los economistas refutar la idea de que la propiedad se hubiera desarrollado al margen de las reglas del mercado. Ver Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and chaos in property rights system: the third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal*(115), 99-1048.

desconocen el desarrollo histórico y social<sup>56</sup> de esta institución<sup>57</sup>, discusión que divide a los que defienden la economía como precursora de regulaciones y a los que ven a la economía como captadora de regulaciones existentes para crear, a partir de ellas, sus propias reglas; sin embargo, apartándose de esa discusión, sí hay factores de la economía que aportan al desarrollo del derecho de propiedad en los Estados actuales. Un ejemplo de ello es la revisión técnica del fenómeno de la pérdida de recursos por improductividad de la tierra y de las acciones para su mitigación, o la creación de un “sistema de inversión, consumo sostenible e internalización de externalidades” (Fitzpatrick, 2006. p. 1009) que genere fortaleza normativa e institucional<sup>58</sup> en los Estados desarrollados, o, además, de la revisión simultánea de estos junto con la de la implementación de las reglas de apropiación y distribución en los Estados en vía de desarrollo.

Estos estudios deben conducir a propuestas estatales – cuyo resultado ojalá sea la consecución de planes o políticas públicas – en donde se analice la demanda<sup>59</sup> que genera la propiedad sobre el suelo y qué tan atractivas son sus utilidades respecto del costo de transacción para este tipo de negocios. Desde allí es que se pueden fijan alianzas internas – entre el Estado y los actores interesados en una regulación que atienda necesidades locales – , por un lado para un ejercicio efectivo de derechos individuales y la posibilidad de adquirir el dominio sobre bienes inmuebles, y por otro para proponer regulaciones en de la economía global que tengan en cuenta esas alianzas. En el entendido de que la regulación al interior del Estado inicia con el establecimiento de la naturaleza jurídica de los bienes con la finalidad de identificar si hacen parte del régimen público o privado, los pulsos de poder interno se van a observar entre las reglas de acceso a la

---

<sup>56</sup> Concluir que la propiedad no tuvo desarrollos sociales por medio de normas, leyes e instituciones es minimizar su importancia histórica a conceptos meramente económicos y de mercado. Ver Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and chaos in property rights system: the third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal*(115), 99-1048, p. 1008 y 1009.

<sup>57</sup> Los economistas, dice Fitzpatrick, sostienen que la propiedad no es más que una institución que se ha desarrollado en términos de eficiencia económica basada en las reglas de la competitividad. Ver Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and chaos in property rights system: the third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal*(115), 99-1048, p. 998.

<sup>58</sup> Para Fitzpatrick estos ejemplos se pueden revisar directamente en estados desarrollados, pero en los estados del Tercer Mundo, como él los llama, los conflictos internos todavía se dan por la regulación primaria del derecho de dominio; es decir, en los estados en vías de desarrollo no se han terminado de implementar las reglas de apropiación y distribución. Ver Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and chaos in property rights system: the third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal*(115), 99-1048, p. 998.

<sup>59</sup> Una de las formas en las que Fitzpatrick propone una conciliación entre la economía y la propiedad, respecto de cuál fue precursora de cuál, es entender que las utilidades y los costos de transacción son indicadores de la demanda de un bien y no lo que origina su regulación por parte del Estado. Ver Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and chaos in property rights system: the third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal*(115), 99-1048, p. 998.

propiedad privada y la pérdida de esta ante la necesidad o utilidad pública. Allí donde el Estado permite alianzas privadas – entre actores privados – sin su participación, pierde capacidad regulatoria y por ahí se permean las economías foráneas para hacer negocios (Sassen, *Expulsions. Brutality and complexity in the global economy*, 2014); en cambio, si fortalece las alianzas estatales con los sectores internos interesados, gana capacidad regulatoria porque utiliza la legitimidad y coercitividad (Fitzpatrick, 2006) para lograr unificación interna, con lo que es más fácil mostrarse competitivo en entornos globales<sup>60</sup>.

Una manera de saber qué camino – alianza – se debe tomar, es revisar qué es menos costoso entre regular un derecho, ya sea con reglas específicas de acceso y disposición, ya sea dejando que sobre este se genere un régimen de libre acceso<sup>61</sup> – por abundancia del bien o por el poco interés que genere entre la población su uso – (Fitzpatrick, 2006). Por supuesto, con estas condiciones nunca se predicará que de la propiedad sobre el suelo hay exceso de recurso o que nadie tiene interés en ella, razón para afirmar que lo más inteligente será establecer esas reglas de uso que, en la medida de lo posible, eviten o mitiguen una multiplicidad de disposiciones que regulen situaciones similares<sup>62</sup> (Fitzpatrick, 2006). Si se lograra aquella mitigación de riesgos – por ejemplo con una revisión previa de los contextos ya regulados con los que están en construcción –, se generaría un efecto positivo en los campos económico y social, en el primero, porque si se conocen las limitaciones de su uso se pueden generar rentas a partir de su explotación, y en lo segundo, porque la propiedad impone el deber de usar la tierra con responsabilidad comunitaria (Fitzpatrick, 2006), hechos que comunican seriedad y generan

---

<sup>60</sup> Lo que para Fitzpatrick son alianzas, para Sassen son expulsiones. Para ella, las expulsiones son esos hechos que hacen que los seres humanos se reacomoden a una realidad, que hagan cambios en las economías, que se revise el suelo y su uso para volver a crear negocios a partir de ello, que se tenga en cuenta el medio ambiente, pero, sobre todo, que se decida si las implementaciones se van a hacer por caprichos de élites o por medio de políticas públicas serias. En resumen, es el precio por pagar, o sacrificio, que todos deben hacer para salir adelante; precio que puede abarcar el desgaste de los recursos naturales y las reacomodaciones de población. Ver Sassen, S. (2014). *Expulsions. Brutality and complexity in the global economy*. London, England: The belknap press of Harvard University Press, p. 150 y 191.

<sup>61</sup> El régimen de libre acceso es una modalidad regulatoria en donde no se restringe el uso de un bien y tampoco se adecúan instituciones para la protección de su abuso, pues se entiende que hay suficiente para todos y que cada uno tomará lo que necesite; por tanto, no aplica la exclusión ni las reglas de uso. Ver Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and chaos in property rights system: the third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal*(115), 99-1048, p. 1001.

<sup>62</sup> Fitzpatrick pone como ejemplo que, en los países en vía de desarrollo, a veces es mejor apostarle al *open access* porque allí no hay pluralidad de normas sino pluralismo jurídico y, mientras eso no se concilie en favor del Estado, es mejor no asumir costos de regulación de derechos. Ver Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and chaos in property rights system: the third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal*(115), 99-1048.

confianza en la inversión o en la ejecución de negocios en general, que hacen fuertes a los Estados porque con ello se mantiene su utilidad y existencia, pues con la regulación viene una tarea de supervisión que solo puede ejercer quien tiene las potestades para aplicar cambios o hacer adecuaciones.

De todas maneras, esta apuesta tiene un riesgo y es que internamente se deben asumir las posibles externalidades<sup>63</sup> cuando los beneficios por adquisición de la propiedad son superiores a sus costos de transacción, con esto no se desestimula la inversión. Riesgo que le impone al Estado el deber de intervenir si esa externalidad toma ventaja y resulta insostenible para el sistema; con este propósito, se debe evitar al máximo la preferencia de la búsqueda de rentas en vez del uso y protección del recurso, evitar el pago elevado por la vigilancia de un recurso en el sistema de libre acceso si su regulación sale menos costosa, evitar la propagación de una regulación precaria del derecho en donde sea más costoso el pago de demandas que la adecuación del sistema en donde haga falta<sup>64</sup> (Fitzpatrick, 2006).

En este orden de ideas el reto del derecho de dominio en la actualidad es que su regulación esté acorde<sup>65</sup> al sistema legal al que pertenece, a las normas e instituciones que están dispuestos para su protección, y a las condiciones económicas del Estado en donde se aplica, porque no se puede dejar de lado que la propiedad contiene unas complejidades – desarrollo social y económico – (Fitzpatrick, 2006) que exigen contenidos normativos y políticas públicas, acordes con la realidad y propuesta de cada Estado<sup>66</sup>, a los que se deben ceñir si de generar algún tipo de fortaleza en capacidades se trata.

---

<sup>63</sup> Las externalidades negativas del derecho de propiedad que identifica Fitzpatrick son dos: una, que mantener el sistema de libre uso promueve el derroche y el consumo desmedido y, dos, que la tierra trae consigo el riesgo por hechos de la naturaleza. Esas dos externalidades se asumen internamente si mantener el régimen de propiedad tiene mejores beneficios que no tenerlo. Ver Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and chaos in property rights system: the third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal*(115), 99-1048. p. 1005.

<sup>64</sup> En Estados en vía de desarrollo, Fitzpatrick encuentra una paradoja, y es que no se avanza en la regulación, sino que se quedan tratando de resolver los conflictos generados por las externalidades. Ver Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and chaos in property rights system: the third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal*(115), 99-1048. Claro que no se trata solo de problemas de no regulación, lo complejo de estas sociedades es encontrar un solo ente regulador, desprovisto de violencia pero con poder coercitivo.

<sup>65</sup> La concordancia tiene que ver con una relación entre normas e instituciones porque de sus interacciones surgen tensiones a nivel legal, normativo e institucional. Ver Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and chaos in property rights system: the third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal*(115), 99-1048, p. 1012.

<sup>66</sup> Como la naturaleza del orden social no es estática, su evolución estará marcada por la fortaleza del tejido social. Allí en donde las élites tienen comportamientos depredadores, lo que se ha visto es que se llega a la creación de

La propuesta de este capítulo era establecer la relación entre el Estado y el derecho de dominio con la finalidad de ver cómo la regulación de la propiedad se constituye como uno de varios posibles criterios de medición de capacidad estatal cuyos resultados se pueden entregar en términos de fortaleza o debilidad. Para empezar, se dejó claro que la capacidad estatal es la potestad de implementar – proponer – proyectos con diversas finalidades en los que se puede disponer de las instituciones, los órganos de administración y el talento burocrático en el cumplimiento de los objetivos en ellos propuestos.

Dentro de la propuesta conceptual se aceptó que el dominio es un derecho exclusivo sobre una cosa susceptible de apropiación que, en principio, cuenta con los atributos de posesión y disposición con la obligación de estarse a lo dispuesto en las normas que lo regulan, pero también se dijo que con esta estructura conceptual por capacidades esas dos únicas características resultarían insuficientes para hacer un estudio en un caso concreto. Por esta razón se hizo la búsqueda de más atributos, más potestades, más características que se deben asociar a la regulación del derecho de dominio para cumplir con este propósito; se encontraron tres pilares desde donde se fijaron los elementos que hacían falta, uno, desde la estructura de la regulación de la propiedad como criterio de medición de capacidad estatal, cuya revisión teórica también sirvió para fijar la metodología de esta investigación, dos, desde su relación directa con el Estado, y tres, desde sus aportes como institución propia.

Desde la visión de la regulación de la propiedad como criterio de medición de capacidades estatales, se estableció en esta investigación que no se contaban con datos, ni oficiales, ni recopilados por otros actores, que permitieran una revisión de resultados, razón por la que se optó, en cambio, por una revisión de la producción normativa y disposición institucional cuyas referencias teóricas se enfocaron en estudios de funcionalidad y no de eficacia.

---

“formaciones depredadoras”, que para Sassen no es una realidad exclusiva de los países en vía de desarrollo sino de todos los países, y, por ende, el sacrificio para jugar entre economías fuertes serán “expulsiones” que ponen en riesgo a la naturaleza y a los seres humanos: fenómenos como el desplazamiento masivo de poblaciones, la degradación productiva de la tierra, la contaminación del agua, el *fracking*, la nueva concentración de tierra, la sobrepoblación urbana. Entonces, la propuesta de Sassen no solo está encaminada a hacer una crítica sobre estos fenómenos, sino que es una invitación a no ser ingenuos, a que sea de conocimiento que aquellos fenómenos son provocados – incluso deseados – y que cada país y cada economía interna le apuesta a lo que, o las políticas públicas, o las élites, deciden. Ver Sassen, S. (2014). *Expulsions. Brutality and complexity in the global economy*. London, England: The belknap press of Harvard University Press

A partir de ello, se pudo establecer que la regulación del derecho de propiedad, o dominio, como criterio de capacidad exige, en primer lugar, de la existencia de alguna regulación, en el estado en que se encuentre, y de la existencia de unas instituciones que administren y vigilen el ejercicio efectivo de derechos a ella relacionados – uso, explotación, disposición, etc. –. Luego, que esa regulación defina qué se puede y qué no se puede hacer con la propiedad y, muy importante, saber cuál es el papel del Estado en temas de control e intervención, qué clase de comunicación interinstitucional existe y cómo todo esto, en conjunto, desarrolla o no otros temas regulatorios o de creación de políticas públicas asociadas igualmente a este derecho.

Por otro lado, también es importante que se pueda identificar cuál propiedad es pública y cuál es privada, saber si cada régimen cuenta con regulaciones especiales o no, poder establecer si aquella diferenciación promueve un sistema de concentración de poder en favor de élites o si persigue fines de equidad y redistribución de la riqueza. Por último, en este contexto de funcionalidad es relevante encontrar reguladas las facultades que tienen los particulares para hacer negociaciones y la adecuación normativa para evitar abusos del Estado en temas relacionados a la aplicación de cláusulas de dominio eminente.

Desde la visión de la propiedad y su relación con el Estado, primero se estableció que el dominio nació con este órgano y que su regulación siempre ha sido un eje transversal al desarrollo de este por temas normativos, sociales y económicos. Esta relación histórica llevó a concluir que la regulación de la propiedad le debe corresponder al Estado porque es éste quien cuenta con los atributos de coercitividad y soberanía que le permiten crear normas de orden público y exigir su cumplimiento, que la fijación de reglas generales de los regímenes de propiedad, pública o privada, deben estar dispuestos en las constituciones o en los documentos de creación de estos órganos, o por lo menos dejar definidos quién y cómo se deben establecer esas generalidades de regulación más adelante, y que se debe disponer de la institucionalidad burocrática necesaria para los temas de administración, inspección, vigilancia y control de bienes públicos y privados.

Desde el enfoque social, esta relación Estado-Propiedad necesita de la existencia de políticas públicas que busquen la equidad social y atiendan a los postulados de economía sostenible en materia agrícola y rural, y desde el enfoque económico, necesita de acciones que mitiguen la infiltración de regulaciones que favorezcan exclusivamente a grupos con intereses concentrados

o élites y que se establezca una teoría de dominio eminente con fines de interés y utilidad pública.

Desde la visión de la propiedad como institución propia, para las capacidades regulatorias, son aportes importantes: que los bienes sobre los que se tiene dominio cuentan con atributos de exclusividad y potestad de exclusión de terceros respecto de su uso y disposición, que la ocupación física inmobiliaria crea dominio con el cumplimiento de unas condiciones previamente reguladas – varían de caso en caso y de Estado en Estado –, que con la aplicación de las reglas de atribución y distribución se impusieron – más recientemente – los deberes de explotación inmobiliaria – en las modalidades y usos regulados – y la prohibición de concentración de tierra en pocos propietarios. Para la organización inmobiliaria y el respeto de los derechos de los particulares y del Estado se creó la consecución de títulos de propiedad y de cadenas de tradición, para temas de sostenibilidad agrícola y económica se adoptó la adhesión del componente de función social a los atributos de la propiedad para que ayudara a salvaguardar los intereses de supervivencia poblacional y, además, para que diera un impulso en temas de desarrollo económico.

En este mismo componente, por su relación con la economía, la regulación de la propiedad se relaciona con la necesidad de fijar usos para este recurso. Esto es importante porque dentro de aquellos usos es vital que no se implemente un sistema de acceso abierto, pues el Estado dejaría sin protección la adquisición de un derecho del que no se tiene suficiencia física, máxime cuando prácticas de concentración hacen difícil su reparto equitativo. Otras asociaciones con la economía le apuntan a una regulación que restrinja la búsqueda de rentas por improductividad, el beneficio de grupos con intereses concentrados o las imprecisiones normativas que permitan interpretaciones divergentes al ser aplicadas a casos concretos.

Por último, se estableció la necesidad de que el Estado asuma el costo de las externalidades de las operaciones negociales inmobiliarias para no desestimular la inversión, a que se invite a varios actores para estudiar y proponer reglas posibles reglas – con esto se mitigan fracturas internas en el momento de mostrar unificación en el mercado global – y a que se haga la regulación con parámetros técnicos – que serán los que se recomienden y acepten por expertos en cada caso –.

En resumen, en el desarrollo de la regulación del derecho de propiedad por parte del Estado, que es una de las potestades exclusivas en la que se sostiene su permanencia y utilidad como órgano, se pueden hacer mediciones acerca de las capacidades estatales en términos de fortalezas o debilidades. Pero sin dejar de lado que el dinamismo social y económico hace que las características especiales de regulación institucional y normativa tienden a cambios o adecuaciones cada vez que se requiera, razón por la cual los contenidos de estas cualidades también varían en el tiempo. En todo caso, en esa exploración regulatoria, siempre se debe buscar que estén presentes cuatro aspectos regulatorios.

El primero, es la necesidad de una regulación que permita distinguir la naturaleza jurídica entre los bienes públicos de bienes privados, pues después de la aplicación de las cláusulas de apropiación y distribución, ya no debería quedar duda del régimen jurídico aplicable en cada caso. El segundo, es entender que en uso de la cláusula de soberanía y de dominio eminente los temas de territorio como la presencia estatal institucional, las competencias administrativas nacionales y de los entes territoriales, la administración y consecución de bienes públicos y la revisión de la existencia de traslapes normativos o de multiplicidad de sistemas jurídicos los debe regular el Estado. El tercero, que la regulación de un derecho de propiedad, sobre cualquier clase de bien, debe obedecer a la formulación de una política pública, que guarde relación entre las finalidades estatales generales y la superación de problemas puntuales de la población, que trace líneas de acción para la regulación de un derecho y logre superar las tensiones generadas entre los actores a los que se destina en el momento de su aplicación. El cuarto, que el derecho de propiedad está revestido de una función dentro de la sociedad, ya sea con el control de su explotación para fines sociales o económicos, o ya sea para ser utilizada como medio de consecución de bienes o servicios para la protección o ejecución efectiva de otros derechos.

La fijación de estos cuatro postulados es relevante en la revisión que se expone en los capítulos siguientes, pues sí bien es difícil que se encuentre la perfección regulatoria del derecho de propiedad, si se espera que, por lo menos, todos o algunos de estos aspectos fundamentales estén definidos dentro de la regulación dispuesta para los bienes baldíos urbanos.

## **CAPÍTULO II**

### **BIENES PÚBLICOS EN COLOMBIA**

#### **Generalidades y Bienes Baldíos**

En la introducción de esta investigación se propuso el estudio de capacidades del Estado desde el criterio de regulación de la propiedad, que para evitar conclusiones sobre generalidades se limitó en el objeto de los bienes baldíos urbanos ante la problemática que presenta su identificación, administración y uso para el cumplimiento de algunos propósitos legales. Para establecer si en este caso se podían fijar fortalezas o debilidades en los campos de normatividad e institucionalidad, en el capítulo anterior se entregaron los elementos que acompañan a la regulación de la propiedad, como criterio de medición de capacidades estatales: la existencia de una normatividad e institucionalidad especial, un administrador que no puede ser otro que el Estado, la existencia de políticas públicas que desarrollen temas de territorio, una función social atada a temas agrícolas y económicos, la concreción de usos y atributos, unas reglas que mitiguen la expedición de disposiciones disímiles para casos análogos, la diferenciación entre regímenes público y privado, un sistema de titulación y registro público.

Hecha aquella revisión, como se propuso en la metodología, corresponde en este capítulo abarcar el estudio normativo respecto de los bienes baldíos nacionales – o rurales – de Colombia para establecerlo como inmediato precursor de los bienes baldíos urbanos, fijar sus tensiones jurisprudenciales más recientes y establecer cómo se desarrolló su regulación, además de la revisión de otros tipos de bienes públicos que están estrechamente relacionados con los bienes baldíos urbanos y que, a pesar de que corresponden a naturalezas jurídicas diferentes, ocasionalmente se confunden entre sí.

Para empezar, se debe resaltar que la importancia de la revisión normativa que se va a desarrollar consiste en que a partir de ella se incorpora y describe el campo de acción del Estado y de sus instituciones, se pueden entender fenómenos históricos sociales y también los retos a los que se enfrentaba este como órgano administrador en un momento específico, producción que da cuenta de la manera en que se entendía la teoría de administración de bienes públicos, de cómo se presentan cambios conforme a la conciencia de nuevas realidades sociales, de la forma en que

se mitigan o no efectos negativos a partir de una regulación de derechos que pudiere resultar inexistente o insuficiente. A la par de ese entendimiento, también es importante en esta investigación porque permite decantar cómo desde una teoría de administración pública de bienes baldíos nacionales se llegó a una de bienes baldíos urbanos, si los usos y limitaciones se heredaron a nivel normativo o si las disposiciones tuvieron cambios, si legalmente se creó alguna institucionalidad diferente para su administración, si se deben utilizar para los mismos fines, si los beneficiarios de la políticas de redistribución equitativa de la tierra son las mismas personas o no, etc.

Ahora, si hablar de la normatividad ligada a los bienes baldíos urbanos requiere de la revisión de esta respecto de los bienes baldíos nacionales, esta misma construcción lógica conmina, a nivel investigativo, a hacer una revisión también de la forma en que Colombia ha dispuesto la administración de sus bienes públicos, dentro de los que se encuentran los bienes baldíos. Es la única forma de entender si la evolución de disposiciones está ligada a los desarrollos que atendieron fenómenos sociales específicos, ya sea en forma de expedición normativa dispersa, ya sea por vinculación a alguna política pública, o por una combinación o coexistencia de estas, y así mismo, sirve para enmarcarlas dentro de los parámetros de debilidad o fortaleza en capacidades con el criterio de regulación de la propiedad ya estudiado.

En este orden de ideas, a nivel preliminar, se puede afirmar que la creación de los bienes baldíos urbanos constituye una muestra de la descentralización de poder del Estado colombiano en favor de entidades territoriales denominadas municipios, algunos de ellos con la connotación especial de distritos, cuya cláusula de apropiación es la ley misma – artículo 123 de la Ley 388 de 1997 –. Como muestra de ese poderío y políticas de administración, lo ideal es que su uso o destinación esté regulado en forma específica para que, así mismo, tanto las entidades encargadas de su administración como los ciudadanos los puedan aprovechar dentro de sus competencias. Para establecer si esos postulados, asociados a su naturaleza y régimen jurídicos, se cumplen o no, se reitera la necesidad de revisar la forma en la que Colombia clasifica sus bienes públicos, especialmente los bienes fiscales con vocación de adjudicación – bienes baldíos – porque desde allí es que se decanta la teoría de los bienes baldíos urbanos como se conocen en la actualidad.

Con este propósito, se ha dividido este capítulo en cuatro partes: en la primera, se revisará la manera en la que Colombia divide y clasifica sus bienes públicos, grupo dentro del que se encuentran los bienes baldíos; en la segunda, el estudio se centrará en los baldíos, que dentro de la estructura de bienes públicos se conocen como bienes fiscales adjudicables; en la tercera, se hará una reseña sobre los bienes ejidos porque con ellos se han desarrollado varias políticas sociales de adquisición de vivienda adelantadas directamente por los municipios y por esta razón son tipos de bienes comúnmente confundidos con los bienes baldíos urbanos cuando su naturaleza y régimen jurídico presentan diferencias; para terminar, en la cuarta, se fijarán algunas precisiones sobre los bienes fiscales urbanos, que se diferencian de los baldíos urbanos, porque con estos también se ha dispuesto el manejo de políticas de adquisición de vivienda que no han sido dispuestas para aquellos.

## **1. Clasificación de los bienes públicos en Colombia**

Los bienes en Colombia se clasifican en dos grandes grupos: los bienes privados y los bienes públicos. El uso, goce y disposición de los bienes privados está regulado en el Libro Segundo del Código Civil colombiano <sup>1</sup> y en las normas que los adicionen, complementen o modifiquen o deroguen; por su parte, los bienes públicos se dividen en tres grandes grupos: los bienes de uso público, los bienes fiscales y los bienes fiscales adjudicables. Su régimen normativo se encuentra fijado en varias disposiciones constitucionales y legales, y su desarrollo conceptual está contenido en la doctrina especializada y en las interpretaciones y conceptos entregados por las Altas Cortes<sup>2</sup> en su jurisprudencia.

Respecto los bienes públicos el punto de partida es el artículo 102 constitucional, que pone los en cabeza de la Nación (Constitución Política de Colombia, 1991) y a su vez consagra el

---

<sup>1</sup> El Código Civil Colombiano es la Ley 84 de 1873 “Código Civil de la Unión”; más adelante, con el nacimiento de la República de Colombia, la ley 57 de 1887 lo convierte en Legislación Permanente.

<sup>2</sup> Conforme lo dispone la Constitución Política de Colombia, 1991, estas Altas Cortes hacen parte de la Rama Judicial del Poder Público: Corte Constitucional, máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, es la encargada de la salvaguarda de la Constitución Política y de fijar subreglas de interpretación de los contenidos normativos a la luz de los principios constitucionales (artículo 239 Constitución Política); Corte Suprema de Justicia, máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria, es órgano de cierre legal en sus diferentes salas (artículo 234 Constitución Política); Consejo de Estado, máximo tribunal de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es órgano de cierre legal en sus diferentes salas (artículo 236 Constitución Política).

dominio eminente<sup>3</sup> que ejerce el Estado (Corte Constitucional, 1995) –sobre ellos (Ver anexo 3), luego, como parte del aquel desarrollo constitucional, se suman las normas que sobre estos se han expedido desde el inicio de la República, incluidas las que fueron expedidas con anterioridad a ella y se volvieron legislación permanente. A la Constitución y a las normas que desde ella se producen, para completar el andamio regulatorio, se añaden los aportes jurisprudenciales han sido acogidos por las cortes colombianas para sustentar e ilustrar sus decisiones respecto del derecho de propiedad sobre los bienes públicos. Con estas aclaraciones, entonces, se entra a revisar su clasificación en el Estado Colombiano.

El primer grupo de bienes públicos lo conforman los bienes de uso público, que son los que están destinados al uso y disfrute de todas las personas, de manera general, con las restricciones autorizadas por la ley [ (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 2005) - (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 2006) ]. Ejemplos de estos son las calles, parques, plazas, etc. Como bienes de la Nación que son, el Estado los administra y protege, directamente o a través de las entidades territoriales o de sus instituciones, sin que esto implique que terceros adquieran propiedad alguna sobre aquellos, aunque todos, en conjunto, comparten la responsabilidad de conservación que debe garantizar su uso (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 2007) (Ver anexo 2). Sus características principales es que son bienes inalienables – están fuera del comercio porque no se pueden enajenar –, imprescriptibles – ni el paso del tiempo, ni la ocupación física, ni la explotación económica, de ninguna índole, crean presunción o derecho alguno para que salgan del dominio de la Nación, – e inembargables – sobre ellos no se pueden ordenar medidas cautelares –, postulados estos que se recogen en el Código Civil, artículos 674 y 2519, que posteriormente fueron elevados a rango constitucional (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 63).

El segundo grupo de bienes públicos los conforman los bienes fiscales, que se deben entender como aquellos de los que se sirve el Estado para el cumplimiento de sus funciones, generalmente asociados a la prestación de un servicio público o que se necesitan para el desarrollo de

---

<sup>3</sup> La cláusula de dominio eminente del Estado colombiano está dividida en dos partes. Una, asociada a los bienes de la Nación, que le da la potestad de administrarlos para el goce efectivo por parte de todos los habitantes, otra, asociada a la cláusula de expropiación para la consecución de bienes públicos con carga de utilidad pública e indemnización, postulado consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991.

actividades igualmente públicas (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 2005) (Ver anexo 2), pero se diferencian de los bienes de uso público porque los bienes fiscales no tienen uso habilitado para todas las personas y su administración, que también es del Estado, se asemeja más a la que hace un particular con sus bienes propios (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 2006), es decir, estos pueden generar ingresos para su sostenimiento y para el sostenimiento de las actividades a ellos asociadas. Sus características principales (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 2007) es que son alienables – son bienes que se encuentran dentro del comercio, por ende, se pueden vender, gravar, arrendar, servir de garantía, etc., – son embargables – en sana lógica, si son bienes sobre los cuales se pueden ejecutar contratos y sirven de garantía para los negocios, también deben ser susceptibles de la imposición de medidas cautelares como forma de coerción para el cumplimiento de las obligaciones contraídas, sin embargo, la posibilidad de ejercicio de estas y su eventual éxito dependerá de la naturaleza y régimen jurídico aplicables a cada bien – , por último, son imprescriptibles por expresa disposición legal al estar relacionados con las entidades de derecho público (Código de Procedimiento Civil, numeral 4, artículo 407) y (Código General del Proceso, numeral 4 artículo 375)<sup>4</sup>.

El tercer grupo de los bienes públicos lo conforman los bienes fiscales adjudicables, que pudieran entenderse como una clase especial de bienes fiscales, pero que es mejor tratarlos en forma separada por su especialidad y características. Estos son los denominados bienes baldíos, que, en general, están dentro de los límites territoriales y nunca ha estado dentro del régimen de la propiedad privada, o que en algún momento lo estuvieron y con posterioridad regresaron al Estado, y le pertenecen – están en cabeza - a la Nación (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 2005)<sup>5</sup>. En términos generales, se diferencian de los bienes de uso público y de los bienes fiscales generales porque estando en cabeza de la Nación, administrados por el Estado, no son de uso generalizado por todos los habitantes, no

---

<sup>4</sup> La diferencia entre estas dos normas es que, a partir de la entrada en vigencia del Código General del Proceso, el Juez quedó facultado para rechazar de plano las demandas encaminadas a obtener la prescripción de este tipo de bienes, facultad que antes no tenía.

<sup>5</sup> Aquí el Consejo de Estado acoge definiciones de los tratadistas Fernando Jaramillo Jaramillo y Luis Alfonso Rico Puerta en su libro “Derecho Civil II Bienes Tomo I derechos reales. Otra clasificación de las cosas, págs. 101 y siguientes. Editorial Leyer”.

representan una entidad pública, no están asociados a la prestación de un servicio público, en cambio, si tienen una connotación especial porque su uso está ligado a la función social de la propiedad, explotación agrícola y económica, pero, sobre todo, al cierre de la brecha de inequidad social y de deuda con el desarrollo campesino y rural que el país tiene desde tiempos de la colonia gracias a su vocación de adjudicación.

Como características principales, se debe indicar que son inalienables – están fuera del comercio y cuentan con instituciones especiales que los administran y los adjudican – , son inembargables – porque son de la Nación por expresa disposición legal (Código Civil, artículo 675) razón por la cual su titularidad no sirve de garantía para el cumplimiento de obligaciones, aunque se debe hacer claridad que el Estado utiliza sobre ellos la cláusula de apropiación en el momento de su adjudicación en favor de un tercero, y son imprescriptibles – está prohibido que se privaticen por medio de sentencias y, en caso ulterior, una sentencia que prescriba el dominio de un bien baldío no es oponible, en modo alguno, al Estado – también por expresa disposición legal – (Código General del Proceso, numerales 4 y 10 del artículo 375).

## **2. Bienes Fiscales Adjudicables – Bienes baldíos nacionales**

Hecha la reseña general de los bienes públicos en Colombia y de establecer sus características principales, para cumplir con el objetivo de este capítulo, se debe revisar ahora, con detalle, esa evolución normativa, y también histórica, de los bienes baldíos nacionales porque a partir de ello, sin duda, es que se va a entender cómo se elaboró la regulación, normativa e institucional, de los bienes baldíos urbanos. Además de la fijación normativa, también se encontrará un aparte sobre las posturas actuales de los órganos judiciales de cierre – Altas Cortes – respecto de la regulación de los bienes baldíos nacionales – rurales – que cobran relevancia en el sentido de que, por el simple hecho de entre estas no se tengan posturas conciliadas, y al interior de ellas se presente el mismo fenómeno, se comunica que hay falencias regulatorias que, consecuentemente, se trasladan a otras regulaciones. Por ejemplo, como las de los bienes baldíos urbanos, en las que tampoco se encontraron posturas conciliadas a nivel jurisprudencial, ya sea porque no se ha conminado a un pronunciamiento en cada una de ellas para un caso concreto o porque su normatividad se ha expedido en etapas temporales muy separadas – 1959, 1997, 2020 -.

## 2.1. Reseña Histórica y Normativa

Este aparte es relevante para la investigación porque los bienes baldíos urbanos tienen en los bienes baldíos nacionales sus inmediatos precursores, con los que comparte esa naturaleza jurídica primaria y desde donde se deben hacer las revisiones de regulación porque con esto se puede establecer si se trata de una que se puede entender como heredada o una propia con elementos diferenciadores, revisión que puede entregar elementos útiles para los fines de revisión de capacidades estatales. En el entendido de que Colombia es un Estado poscolonial, nacido de la lucha independentista en contra del reino de España, la reseña más extrema del uso y disposición de los bienes baldíos se remonta precisamente a la Colonia. En el momento de la Conquista de América, los Reyes de España aplicaron una cláusula de apropiación de todos los bienes en favor de la Corona – fenómeno histórico nacido de las luchas de poder en torno a la propiedad sobre la tierra en el medioevo –, hecho con el que adquirieron su dominio (Corte Constitucional, 2018) (Ver anexo 3) y pasaron a ser parte de su patrimonio, según se estipuló en las Leyes de Indias (Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, 1940) (Ver anexo 1), sin que otro actor pudiese desvirtuar o controvertir estas decisiones.

A partir de ello, como único ente autorizado para disponer sobre los derechos de propiedad, les permitió a ciertos particulares – los que representaran fidelidad a la Corona y generaran algún tipo de riqueza en su provecho - la explotación económica de estos bienes y la seguridad de que por medio de esta podría cederse el dominio en su favor. Con esto, no solo se garantizó la fidelidad de grupos poderosos, sino que, de paso, se estableció la forma en que se podía sacar provecho de las cesiones de derechos que se hacían, esto último, por medio de un sistema de recaudo tributario. Con este antecedente se impuso un régimen extractivista en la administración de los bienes, pues la condición de explotación económica, no necesariamente agrícola, y la tributación, como contraprestación a la cesión de derechos, solo reportaba beneficios al reino de España sin compromiso social alguno para los habitantes de las Indias. Condiciones que, a su vez, establecieron las primeras reglas sobre los bienes baldíos, que eran que se podían adquirir por ocupación física y explotación económica.

En esas primeras regulaciones se impuso como regla administrativa la informalidad en estas transferencias, que en principio no quedaron fijadas en ningún título (Corte Constitucional, 2018), lo que dejó a la Corona todavía con más poderío sobre la tierra, pues, en cualquier

momento podía desconocer las cesiones hechas a terceros como medio de presión de tributación o, incluso, hacer despojos en consideración a la falta de fidelidad y compromiso con ella. Esta informalidad terminó en 1563, con la Ordenanza de Felipe II, en la que se obligó a la constitución de título como prueba de las cesiones (Corte Constitucional, 2018) (Ver anexo 3). El sistema se mantuvo en estas condiciones casi por un par de siglos, pero debido a los fenómenos independentistas nacientes que amenazaban la fidelidad que se creía que se mantenía en América, aunado al hecho de que tenía unas finanzas desorganizadas que reportaban más deuda que réditos, la Corona tuvo que regular el modo de adquirir bienes baldíos en el sentido de que, en adelante, no se autorizó su cesión en favor de terceros, pues ya no los podía regalar, sino su venta, esto por medio de la Cédula Real del 24 de diciembre de 1735, que fijó el procedimiento de compra de “citios realengos y valdíos” (Cédula Real de la Corona Española de 1735). Esta disposición requería de una comunicación directa con España, lo que implicaba costos administrativos y tiempo prolongado de respuesta y recaudo en un momento en que no se tenían recursos; por esta razón, la Cédula Real fue modificada por la Instrucción del 15 de octubre de 1754 en la que el Rey estableció un procedimiento menos formal para la compra de estos bienes<sup>6</sup>, en el que se delegó la representación para su venta y titulación a Magistrados Subdelegados<sup>7</sup> que se encontraban en continente americano, con esto se buscó que esa renta adquirida sobre las ventas de no se perdiera por falta de interés y que la tierra no quedara improductiva.

Las reglas preestablecidas no tuvieron cambios relevantes en el fulgor de las batallas libertadoras y le permitieron a la Corona mantenerse a flote mientras sus ejércitos y emisarios resistían los enfrentamientos internos, pulso de poder que se perdió a inicios del siglo XIX con la materialización de la Independencia, hecho que llevó al inicio del proceso poscolonial que arrancó con el establecimiento de la República en 1819. En aquel momento, los bienes de la Corona pasaron a ser del Estado, hecho generador del dominio eminente (Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, 1940), quien, como primera regla, impuso la sanción de que allí donde se

---

<sup>6</sup> Hasta esa fecha los interesados debían acudir directamente ante él a través de los representantes de cada Colonia ante la Corona y esto acarrea costos y procedimientos que, en algunas ocasiones, eran más altos que el valor de la propiedad en la que se estaba interesado

<sup>7</sup> Eran nombrados por los Virreyes y los Presidentes de las Reales Audiencias de cada Colonia. Para consultar la Instrucción completa [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1754/Real\\_C\\_dula\\_en\\_que\\_S\\_M\\_d\\_instruccion\\_del\\_mod\\_o\\_en\\_que\\_se.sht ml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1754/Real_C_dula_en_que_S_M_d_instruccion_del_mod_o_en_que_se.sht ml)

presentaron conflictos en su entrega se utilizó el proceso de confiscación de tierras con la finalidad de cederlas a los “ejércitos patriotas”. Esto permitió, más adelante, el surgimiento de una especie de concentración de tierra – como en el feudalismo – en manos de estos, en donde también se permitió la participación, por otras decisiones administrativas, del clero y de la aristocracia (Corte Constitucional, 2018); entonces, se pasó de un sistema de ventas a uno de cesiones como el que se había utilizado con anterioridad en la Colonia, cuya finalidad, curiosamente, era la misma que la Corona, pagar a los ejércitos y a unos grupos de personas específicos para que se mantuvieran fieles a la República.

Al igual que pasó con la Corona, el sistema financiero no soportó mucho tiempo esta regulación de cesiones a cambio de lealtades, pues esta nueva República tenía pendiente el pago de las deudas adquiridas en Europa para la guerra de independencia y se debía encontrar alguna forma para cumplir con estas obligaciones, y esto, aunado al hecho de que la República naciente de la Colonia debía pacificar deseos internos de Reconquista, de adhesión a otras Repúblicas, de posibles insurrecciones, obligó a que el nuevo gobierno aprovechara esta coyuntura para combatir estos problemas desde dos frentes con la ley del 13 de octubre de 1821 de La Gran Colombia (Ecuador, Venezuela y Colombia); por un lado, para evitar la fuga de recursos económicos, derogó la Instrucción del 15 de octubre de 1754 y ordenó la venta de bienes baldíos – que se sumaba a su característica de prescriptibilidad<sup>8</sup> otorgada en las Leyes de Indias –, cuyos frutos se cargaron a favor de la República para que con lo recaudado se hiciera el pago de los préstamos de las campañas libertadoras, y de obligaciones civiles y militares<sup>9</sup>, por otro lado, para desechar cualquier intento de administración local no adepata del nuevo gobierno, centralizó la administración de estos bienes en su cabeza como una demostración de poderío. Esta regla, de venta para pago de deudas, no solo se mantuvo, sino que fue nuevamente desarrollada en una regulación posterior, la ley del 22 de mayo de 1826, en la que se creó el Crédito Nacional, donde se reconoció la deuda externa con París y Calais, y, entre otros, se destinó el producto de ventas y renta de tierras baldías para el pago de esta.

---

<sup>8</sup> “Tal régimen de la prescriptibilidad de los baldíos, que existía en el país desde la época colonial, en virtud de la Ley 14, Título 12, Libro 49, de las Leyes de Indias (...)”. Ver Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (31 de 07 de 1940). MP Fulgencio Lequerica Vélez Sentencia. *N/A, Tomo XLIX No. 1957-1958*, 611 a 617. (G. Judicial, Ed.).

<sup>9</sup> En esta ley se le impuso la tarea al agrimensor de que llevara libros y actas de cada Provincia sobre la venta de bienes baldíos y de que se cumpliera con el requisito de hacer el registro respectivo; tarea que sirvió apenas para llevar una estadística de lo vendido, y que nunca tuvo como finalidad hacer el censo real de bienes baldíos en aquella época.

Con la división de La Gran Colombia en 1831, la República de la Nueva Granada se quedó con la mayor parte de la deuda externa<sup>10</sup> contraída para la independencia. Por esta razón, para mantenerse a flote ante las nuevas circunstancias, se trazó una política fiscal a través de la venta de bienes baldíos para atraer extranjeros y convertirlos en colonos, misión que no tuvo resultados efectivos en términos generales y que fue abortada entre 1835 y 1836. En su lugar, se implementó la política de venta de estos bienes por vales de deuda externa, lo que presentó un verdadero desorden administrativo ante el desconocimiento de la cantidad de tierra que podía entrar en estas negociaciones y del provecho se podía obtener de ella, pues no toda representaba una verdadera ganancia en términos de explotación económica. Ya empezaba el desespero de la República para obtener algún recurso para pagar sus deudas, para lo que se utilizaron los bienes baldíos en forma indistinta en unos y otros planes fiscales que, a la postre, no le representaba ganancia alguna ni por venta, ni por explotación, ni por tributación, y sí permitió que algunos empezaran con los procesos de concentración con los que obtenían ganancias propias, unos por tercerización de la producción, otros, por el simple hecho de la que la improductividad les generara alguna ganancia en transacciones futuras.

La regla de adjudicación por ocupación o explotación económica y la entrega de tierra a militares para pago de deudas de guerra se mantenían, pero para 1850 gran parte de los bienes baldíos se entregaban por fanegadas y esto generó tensiones partidistas sobre la política de administración de bienes públicos adelantada por el gobierno, pues, era un hecho, las adjudicaciones se estaban haciendo en forma desmedida, sin conceptos técnicos, y sin justificación sobre la cantidad o calidad de tierra que se estaba entregando (Villegas & Botero, 1978). Estas tensiones llevaron a que los enfrentamientos políticos sobre bienes baldíos se empezaran a desarrollar al interior de la sociedad, ya que entre 1850 y 1870 la discusión sobre la preocupación de la adjudicación desorganizada permitía que se hablara de la existencia de latifundistas – antiguos militares en su mayoría - que arrendaban los bienes a colonos con menos recursos, pues el que tenía tierra y recursos para su explotación ponía las reglas de mercado

---

<sup>10</sup> Para un total de 103.398.286 pesos oro, Ecuador adquiere deuda por 22.230.631 pesos oro, Venezuela por 29.468.511 pesos oro y Colombia por 51.699.143 pesos oro. Villegas, J., & Botero, F. (1978). *BALDÍOS 1820-1936*. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas Universidad de Medellín., p. 1.

sobre los que, a pesar de tenerla o de no tenerla, no tenían recursos para ello, y ese desorden podía desencadenar enfrentamientos sociales.

Tres situaciones sirven de ejemplo para demostrar la existencia de aquellas tensiones. Primera, el decreto del 20 de junio de 1855 creó el sistema de registro de bienes baldíos con la finalidad de analizar la eficacia de aquella “política de adjudicación” (Villegas & Botero, 1978, p. 33). Orden que en su desarrollo sacó a la luz la realidad de que como el nivel central administraba las tierras baldías, incluidas las ganancias por su venta, se habían hecho enajenaciones y adjudicaciones que le beneficiaban directamente y que los recursos obtenidos no estaban llegando en debida forma a los estados periféricos. Estos debían conformarse con el reparto que se hiciera desde este mismo nivel para mantenerse a nivel administrativo, hecho que alentó las disputas partidistas que apoyaban el centralismo o el federalismo y que dieron pie a mayores fracciones sociales. Infortunadamente, estas fricciones dejaron en segundo plano la importante tarea de que se terminara de hacer el registro de tierras baldías, estuvieran en cabeza del Estado o ya adjudicadas a terceros, herramienta que hubiere permitido repensar una política de regulación de estos bienes con datos ciertos.

Segunda, para 1858, la República adoptó el federalismo y se denominó Confederación Granadina. En esta etapa los baldíos se comercializaron con la finalidad de hacer una base de recursos monetarios para la consecución de vías públicas – desarrollo directo de la teoría de dominio eminente que se venía utilizando en igual forma en otros Estados poscoloniales –. También para tener acceso a aquellos inmuebles que se encontraban en la selva, sobre los que solo se conocía su existencia en el papel y de los que no se tenía dato alguno sobre su real extensión y su nivel de productividad, hecho que no permitía establecer su precio de venta o si era susceptible de una eventual adjudicación por explotación económica y ocupación.

Esto puso en evidencia al gobierno, ya que con estas falencias informativas se estaban haciendo negociaciones especulativas sobre el precio de venta, tampoco se sabían si los inmuebles solicitados para adjudicación eran usados para cultivo o para explotación económica alguna, entonces, solo se estaban entregando por la mera manifestación de su ocupación, práctica con la que se descubrió que el buen negocio consistía en hacerlos adjudicar a falsos colonos para su posterior reventa (Villegas & Botero, 1978, p. 35) a latifundistas.

Tercera, en 1863 – con la denominación estatal de Estados Unidos de Colombia – se expidió una nueva constitución política conocida como “la constitución de Río Negro”<sup>11</sup> y en marzo de ese mismo año se hizo una reforma a la ley del 29 de abril de 1848 (que adjudicaba baldíos a los colonos que cultivaran la tierra) en la que se ordenó revisar el cumplimiento de requisitos legales de adjudicación en caso de que presentara alguna queja de colono que haya cultivado aquella tierra y se le hubiere arrebatado por parte de un tercero. Con esta Ley se aceptó la realidad que se había descubierto recientemente, que el Estado no estaba revisando ninguna condición para hacer la adjudicación o venta de bienes baldíos y que, en cambio, se había creado una costumbre entre los particulares de hacérselos adjudicar para su reventa, de tercerización de la explotación económica en detrimento de derechos de colonos que tenían derecho a adjudicación directa y, más grave aún, de concesión de derechos sobre baldíos a personas que ni los ocupaban ni los explotaban (Villegas & Botero, 1978), lo que hizo surgir el fenómeno de despojo de tierra en Colombia, hecho que más adelante sería causa de grandes disputas de poder y grandes tragedias sociales (Corte Constitucional, 2016) (Ver anexo 3).

Diez años pasaron en estas nuevas condiciones, que en fondo trataban de mitigar unas costumbres que ya causaban profundas injusticias y, consecuentemente, ampliaban la brecha de equidad social, tema sobre el que ya se venía haciendo énfasis para fijar criterios de adjudicación de bienes baldíos. Sin embargo, ni la regulación, ni la institucionalidad, permitieron encauzar por buena senda los esfuerzos de algunos sectores políticos que ya veían describiendo estas prácticas de despojo, concentración y explotación humana. Para 1873 se expidió el Código Fiscal – ley 106 del 13 de junio –, que siguió la senda de la prescriptibilidad de bienes baldíos, sin mayores modificaciones regulatorias, y que además, creó un sistema de registro para llevar un control sobre las adjudicaciones, administrado por la Oficina de Estadística Nacional; si bien hay certeza sobre la existencia de estos registros, por Estado y por Departamento posteriormente, también es cierto que con estos datos no se hizo una revisión estadística de la que surgieran propuestas regulatorias que mitigaran los fenómenos sociales ya citados, es más, lo que debía servir para fines administrativos y sociales, fue utilizado para probar las adjudicaciones en favor de latifundistas, esto, en detrimento de los derechos de los colonos.

---

<sup>11</sup> La consulta del texto completo de la Constitución de Río Negro en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2212/12.pdf>

Como los colonos, en muchos casos, no contaban con los recursos para el pago de elaboración de títulos, en la mayoría de ellos ni siquiera contaban con recursos para trasladarse físicamente a las cabeceras municipales para solicitar los servicios de titulación, quedaban tranquilos con el hecho de que, legalmente, su derecho de propiedad se presumía con la simple ocupación y explotación de los inmuebles, realidad que cambió el Código Fiscal, pues, aparte de los cultivos u otro tipo de explotación o de ocupación, estos quedaron obligados a la exhibición de títulos legítimos de adjudicación o adquisición (Código Fiscal de 1873, artículo 879) con los que, por supuesto, no contaban. Esta norma generó una tensión social porque los despojadores<sup>12</sup>, no solo sí tenían aquellos títulos, a razón de que contaban con los medios económicos para su creación, sino que los habían llevado al registro que llevaba la Oficina de Estadística Nacional, con lo que la titularidad era oponible al Estado mismo y a terceros, sin discusión posterior alguna, práctica con la que se hicieron ‘legalmente’ propietarios personas que no lo eran. Afortunadamente, esta disposición se corrigió por medio de la ley 61 de 1874, que dejó la prescriptibilidad en favor de los colonos por el simple hecho de la ocupación física y la explotación económica de los inmuebles; sin embargo, mientras estuvo vigente generó grandes problemas de despojo por medio de las prácticas descritas.

De la regulación ya descrita se puede afirmar que los bienes baldíos sirvieron, en principio, para tratar de mitigar efectos derivados de manejos financieros del Estado, razón por la que su uso o finalidad estaban dispuestos al vaivén político o administrativo que estuviera presionando los intereses de este órganos en etapas específicas de su desarrollo, sobre todo porque al tratarse

---

<sup>12</sup> Para consultar los apartes más importantes de la intervención del Representante a la Cámara, Aníbal Galindo, en 1978, sobre la necesidad de hacer regulaciones a la adjudicación de tierras baldías con responsabilidad social, verificar Villegas, J., & Botero, F. (1978). *BALDÍOS 1820-1936*. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas Universidad de Medellín. p. 46 a 48. Sin embargo, un ejemplo de lo que se argumenta: “Perseguidos por la necesidad, animados por la dulce esperanza de conquistar la independencia personal, de recuperar la dignidad de hombres, perdida bajo el látigo del dueño de tierras, emigran a las montañas los valerosos hijos del pueblo, estos mismos a quienes nosotros llevamos amarrados a morir por causas que ellos ignoran y cuando estos hombres que principian por disputar a las fieras el dominio del suelo, han descujado los montes y convertido en amenos prados, cubiertos por las plantíos de café, plátano y de la caña de azúcar, la honda cañada o es áspero declive de la montaña, entonces, incitados por la codicia, salen del pueblo vecino esas aves de rapiña que se llaman el gamonal y el tinterillo, y hacen el portentoso descubrimiento de que esas tierras, que permanecían tan ignoradas del todo el mundo como si no existieran, cuyo primer sendero fue trazado por la planta de sus actuales moradores, tienen otro dueño o si absolutamente ha sido imposible descubrirles dueño, solicitan la adjudicación del terreno baldío y reducen de nuevo a la esclavitud, a la condición de siervos a estos infelices, que ni en el fondo del desierto, ni en medio de las fieras han podido conquistar el bien inestimable de la independencia y de la libertad personal”. P 49 y 50.

de un estado poscolonial se había quedado sin experiencia alguna de administración de bienes diferente a la que ya conocía por parte de la Corona Española, que era extractivista y permitía el sistema de búsqueda de rentas. Con su venta y adjudicación se intentó recoger capital para el pago de deuda externa y para el funcionamiento institucional interno, pero pronto se desplegó un uso derivado de despojo e improductividad que dejaba mejores ganancias para terceros que para el Estado; quizá esta es la razón, tratar de mitigar estos efectos adversos, por la que en 1882 se prefirió llevarlos a otro nivel de administración por medio de la modificación de su naturaleza y régimen jurídico aplicables, ya que con la ley 48 de 1882 – artículo 39 –, los bienes baldíos se convirtieron en bienes de uso público y el Estado asumió, entonces, el compromiso de revisar su uso y finalidad, regulación que también estableció su imprescriptibilidad por disposición legal directa contenida en el artículo 2519 del Código Civil.

Como bienes de uso público llegaron a 1886, año en el que se estableció la República Unitaria y se adoptó el nombre de Colombia para todos los antiguos estados de la Unión, en donde se tomó una importante decisión sobre su titularidad, misma que se mantiene en la actualidad, ya que con la Constitución Nacional (1886) se dispuso que los bienes públicos pertenecerían a la Nación en forma exclusiva (art. 4), con la reiteración posterior en su mismo cuerpo, de que los bienes baldíos pertenecían igualmente a la Nación (numeral 2 artículo 202)<sup>13</sup>, con lo que se intentó desligar su regulación de las decisiones temporales que pudieran tomar los gobiernos de turno y se les entregó un titular que representaba altos intereses para el Estado, titular ante el cual este órgano debía responder como ente administrador.

Con este propósito, el de una administración más organizada, más provechosa para el Estado y para los colonos, quedaron fijadas las reglas constitucionales sobre administración de bienes baldíos. Luego, la primera ley de la República de Colombia que empezó su regulación fue la número 56 del 29 de abril de 1905, en la que, en resumen, se dispuso: a) que el título de adjudicación sería Resolución expedida por el Ministerio de Obras Públicas y su registro era obligatorio (art. 3), cuyo objetivo directo era terminar con las disputas de titulación entre colonos y latifundistas, por medio de un registro de títulos expedidos directamente por el Estado; b) que los baldíos no explotados en la forma ordenada en la ley 48 de 1882 – principalmente para

---

<sup>13</sup> La consulta del texto completo de la Constitución Nacional del 1886 en [americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf](http://americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf)

cultivo – volvían al dominio de la Nación y quedaban libres para ser adjudicados (art. 7), con lo que no solo se trató de mitigar el efecto de improductividad sino con lo que se ligó la ocupación cierta al proceso de adjudicación; y c) se entregó a los municipios el usufructo de los baldíos, como medida de generación de rentas para su sostenimiento, cuya causa de cesación eran las adjudicaciones que se llegaren a ordenar en favor de colonos (art. 18) (Constitución Nacional de 1886)<sup>14</sup>.

Otras regulaciones relevantes entre 1905 y 1912 estuvieron relacionadas con la problemática que ya se conocía a finales del siglo XIX – concentración, despojo, improductividad –. Un buen desarrollo fue limitar sus causales de adjudicación para colonos que explotaban la tierra, para el fomento de grupos industriales o consecución de obras de utilidad pública, para provecho de nuevos grupos poblacionales o ya existentes. También como parte del intercambio de bonos territoriales – los que se habían expedido y entregado para sostener las campañas de independencia y, posteriormente, la deuda externa -, y algunos para venta (decreto legislativo 27 del 9 de abril de 1906), usos que resultaban amplios y dispersos, incluso desordenados, pero que por la época y los esfuerzos de unión social a los que se enfrentaba la naciente república, por lo menos, estaban definidos, que es a lo que le debía apuntar la regulación. Aparte de la destinación, la regulación también intervino el fenómeno de exceso de área adjudicable al imponer unos máximos relacionados con la ubicación geográfica y superficie de área explotada (decreto legislativo 27 del 9 de abril de 1906), con lo que se intentó controlar, de paso, la mitigación de los efectos de titulación sin revisión de requisitos legales. Como se autorizó la adjudicación de baldíos para intercambiar los bonos territoriales, en 1908 (ley 25 del 29 de agosto), se prohibió su futura emisión para reconocer el pago solo de los que se habían expedido antes de 1886, a los que se le entregó el carácter de oponibles.

Ese mismo año, 1908, se creó el Departamento de Tierras Baldías, entidad del Ministerio de Obras Públicas, encargado de llevar el registro de normas, adjudicaciones, proyectos y demás temas relacionados con los bienes baldíos nacionales (decreto reglamentario 1279 de 1908); para destacar de este decreto, por un lado, la orden a los Concejos Municipales, por conducto del Gobernador de cada Departamento, de que se remitiera al creado Departamento de Tierras Baldías una relación de estos bienes en cada municipio para crear el catastro respectivo (numeral

---

<sup>14</sup> Primera disposición normativa que entregaba el usufructo de los baldíos a los municipios.

6, artículo 1), tarea sobre la que no se tienen datos de su ejecución, pero con la que se dejó fijada la preocupación del Estado en torno a la inexistencia del catastro de estos bienes y de su necesidad para que se pudieran administrar en debida forma, por otro lado, la asimilación del procedimiento de remate en procesos ejecutivos ahora para las ventas de baldíos, con lo que se hizo una regulación por remisión normativa, pero, sobre todo, con la que se determinó el respeto de derechos previos de colonos que hubieren hecho mejoras en los terrenos sobre los que se había solicitado la venta, esto, porque podían presentar objeciones dentro de las diligencias de remate y hacer efectivo un derecho de preferencia – de venta – a su favor que creó esta norma (artículo 22).

En 1912 se expidió el Código Fiscal, que compiló un aparte exclusivo para los bienes baldíos, a los que definió como “bienes que carecen de dueño” (Ley 110 de 1912, artículo 44), los destinó para el pago de deuda pública, concesiones a cultivadores, fomento de obras públicas, amortización de títulos de concesión, servicio público nacional, departamental y municipal, y los demás que se le fueren asignados (art. 46), pero suprimió la facultad para que fueran vendidos, regulación reiterada cuando se fijó expresamente su característica de inalienabilidad (art. 60), que junto con la reiteración de la de imprescriptibilidad (art. 61), que ya tenían desde 1882, los dejó legalmente dispuestos para fines exclusivamente estatales en temas de administración y territorio, con lo que ya se podía vislumbrar que, como bienes públicos, estaban en la mira para ser usados dentro de futuras políticas públicas. Un ejemplo de ello, respecto de los desarrollos de territorio, es que se autorizó a los departamentos y municipios a utilizarlos para consecución de obras públicas, por medio de una transferencia directa de dominio, cuya formalidad consistió en la expedición de título y el respectivo registro (arts. 93 a 95)<sup>15</sup>.

Entre 1913 y 1936, nuevas regulaciones hicieron parte del desarrollo de los bienes baldíos como bienes públicos. Dentro del régimen territorial (ley 4 de 1913) los departamentos y municipios podían solicitar la adjudicación de bienes baldíos con la autorización del Ministerio respectivo – del que tuviera la titularidad en su momento – (artículos 97 y 169), y posteriormente, tenían la potestad de disponer de ellos para su mejor provecho, con lo que se puede entender que muchos años previos a la cesión de baldíos en favor de los municipios ya se

---

<sup>15</sup> No se tenía referencia de que fueran bienes urbanos o rurales, sino que sirvieran para las obras de los municipios; simplemente se hablaba de bienes baldíos en general.

habían entregado normas para que estos entes territoriales pudieran hacerse a ellos y a disponer sobre su uso o enajenación. Por otro lado, para la recuperación de bienes adjudicados que no fueran explotados conforme a la ley – ganado o cultivos de tabaco, café, caucho, entre otros - se ordenó la incorporación de la condición resolutoria en los títulos de adjudicación (artículo 2 ley 85 de 1920) para que su retorno a la Nación se diera por imperio de la ley. También se establecieron nuevas reglas respecto de las áreas a adjudicar (artículo 3), junto con un estímulo extra de tierra si se verificaba la explotación con ocupación y mejoras, pero esto desdibujó un poco la orden de normas previas de hacer limitaciones a las áreas porque se estaba regalando la tierra sin consideraciones de equidad; sin embargo, así se autorizó y se implementó.

Otras normas hicieron simplificaciones a los procesos de adjudicación (ley 85 de 1920 y ley 47 de 1926), para que los colonos no tuvieran que esperar mucho tiempo o acudir a muchas autoridades nacionales, departamentales o municipales, con lo que se intentó llevar los servicios del Estado a las personas de manera más eficiente. Mientras se trataban de ordenar los procedimientos y se disponía de las instituciones encargadas de hacer y verificar las adjudicaciones, otras grandes decisiones se tomaron en materia regulatoria de bienes baldíos: a) se prohibió adelantar procesos de pertenencia sobre estos (art. 2 ley 120 de 1928) por pertenecer a la Nación y tener carácter de imprescriptibles, orden que no necesitaba ser expedida porque estas reglas estaban previamente definidas; b) se ordenó al Ministerio de Industrias y Trabajo el inventario de bienes baldíos adjudicados por la Nación desde 1824 (art. 7 ley 34 de 1936), trabajo del que se tiene referencia que se adelantó en algunos departamentos, pero que no tuvo gran impacto en temas de administración y organización institucional del Estado, es más, esta disposición no se articuló con otras que ya habían ordenado a los departamentos y municipios que realizaran el inventario de bienes baldíos en sus territorios, lo que evidenció gran desorden administrativo y reprocesos en la recopilación de datos que no estaban siendo analizados para ninguna finalidad; y c) con la incorporación de la función social a la propiedad, reforma constitucional de 1936 (Acto Legislativo 01), empezó una nueva etapa de administración de bienes públicos en la que se conminó a la expedición de normas posteriores que atendieran a este principio.

En 1936 se expidió la ley 200 – ley de tierras –, se estableció la presunción que más confrontaciones judiciales, administrativas y sociales ha tenido la regulación sobre los bienes

baldíos nacionales, pues, en su artículo primero se afirmó que no eran baldíos, sino privados, los bienes poseídos por particulares en donde se hubiere adelantado y comprobado explotación económica del suelo, lo que privatizó, por ser, bienes públicos adjudicables de su propio régimen y los dejó en el régimen privado, por mera disposición legal. A partir de la aplicación de esta regla el Estado, no solo renunció legalmente a sus propios bienes y a su debida administración, sino que dio pie para que se hicieran procesos de pertenencia sobre bienes baldíos, a razón de que con esta presunción no sería obligatorio, en ningún caso, que los jueces hicieran verificación de la real naturaleza jurídica de los bienes a prescribir porque, en efecto, no era necesario; la única prevención normativa, que si se articuló con otras, fue la de excluir de esta presunción a los productos obtenidos del subsuelo (art. 5) que ya pertenecían al Estado.

Esta presunción, desarticulada, tuvo que ser intervenida, con otras normas, pues su interpretación y alcance, en realidad, nunca han estado claros dentro del ordenamiento jurídico colombiano<sup>16</sup>. Con el decreto 059 de 1938 se hicieron algunas adecuaciones a la ley 200 de 1936, entre ellas, que la presunción de no baldío del artículo 1 de la ley 200 de 1936 era de carácter legal, es decir, que admitía prueba en contrario, regulación con la que se dejó, tanto a los entes administrativos, como a los operadores judiciales, en un limbo probatorio sobre el que no se sabía cómo tomar decisiones de si los bienes eran públicos o privados. Once años después, con la ley 97 de 1946 se creó la presunción, de derecho, de que todo terreno adjudicado por el Estado había sido baldío, con la finalidad de terminar las controversias sobre su naturaleza jurídica, que los ciudadanos ya estaban pidiendo que se revisaran, y se dispuso, además, dentro del régimen de transición normativa entre presunciones, algunos casos en los que se debían respetar la adjudicación judicial prescriptiva no controvertida para no entorpecer derechos creados por órdenes judiciales. Respecto del registro de sentencia o actos de adjudicación, se reiteró su obligación para que adquirieran el carácter oponible.

Más adelante, en 1961, se promulgó una denominada “reforma agraria” (Ley 135), con la que se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, entidad encargada de ajustar la administración de bienes baldíos (literal a art. 3) y adecuar las regulaciones a los principios de función social que ya se venían desarrollando desde 1936. La finalidad de la ley fue poner orden en la propiedad agraria para que se evitara y se previniera la concentración de la propiedad

---

<sup>16</sup> Sobre estas tensiones de interpretación jurídica entre las Altas Cortes trata el siguiente aparte de este capítulo.

(art.1), asunto que todavía no encontraba manejo porque se desconocía qué bienes baldíos existían, en dónde estaban ubicados, sus áreas y, menos, en manos de quienes estaban.

Entre las disposiciones relevantes se encontró: a) que las adjudicaciones se destinaron únicamente para que se hicieran en favor de personas naturales, cooperativas o empresas comunitarias campesinas, y para la consecución de obras públicas (art. 29), con lo que se detuvo el proceso de entrega directa a favor de los departamentos y municipios, mismo que alternamente se venía adelantando con otras disposiciones, es decir, se tenían normas para cesión de bienes baldíos a los entes territoriales y, al mismo tiempo, normas para su administración dirigida al cumplimiento de fines sociales del orden nacional, lo que causaba problemas de identificación de naturaleza y régimen jurídico (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 1983 y 1993) (Ver anexo 2) y, consecuentemente, de competencias para administrarlos (Corte Constitucional, 2016) (Ver anexo 3); b) que para seguir mitigando los fenómenos de concentración y despojo de tierra, todavía no superados, se puso como límite para que solo se pudiera adjudicar UN bien baldío por persona (art. 35), pero infortunadamente no se estableció la forma de controlar esta realidad por medio de un catastro real; c) que se ordenó al Registrador que se abstuviera de hacer inscripción de actos de venta de bienes baldíos si no contaban con la revisión previa y el visto bueno del INCORA (art. 37 párrafo 1).

A pesar de haber tratado de conciliar los efectos negativos de la presunción de bienes privados con los hechos de ocupación y explotación económica (Ley 200 de 1936), un nuevo retroceso se presentó en 1973 (Ley 4), con la reiteración de que con estos se mantendría aquella presunción en iguales términos y, además, fijó carácter complementario de esta al cerramiento de los inmuebles y la construcción en ellos (artículo 1). El retroceso del que se habla, además de la disparidad entre normas que regular el mismo tema, se configuró un poco más adelante, con la expedición de la ley 6 de 1975 – sobre el contrato de aparcería<sup>17</sup> –, pues esta se utilizó para crear ficciones de ocupación y explotación económica en favor de latifundistas que solicitaban las adjudicaciones, con lo que se fomentó nuevamente la concentración por el hecho de la utilización de latifundios para aparcería (Corte Constitucional, 2018), en los que los trabajadores

---

<sup>17</sup> De conformidad con el artículo 1 de la ley 6 de 1975: “La aparcería es un contrato mediante el cual una parte que se denomina propietario acuerda con otra que se llama aparcero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de éste con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación (...)”. Ver texto completo en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1561717>

campesinos nunca adquirirían el derecho de dominio a pesar de que eran los que trabajaban directamente la tierra, fenómeno del que se tenía conocimiento desde antes de 1886 y que ahora quedaba legalmente regulado.

Antes de terminar el siglo XX, Colombia promulgó una nueva Constitución Política (1991), que incorporó, por supuesto, los postulados generales de administración y disposición de los bienes públicos; como todo su cuerpo normativo se debe leer y entender en sentido armónico, es decir, que ninguna disposición está suelta y que se nutre y complementa de otras que están allí mismo consignadas, las regulaciones en torno a los baldíos nacionales se relacionan directamente con las finalidades o compromisos que el Estado mismo se ha atribuido como órgano. A continuación, se describen algunas de esas relaciones por su relevancia: para empezar, Colombia es un estado social de derecho (art. 1), lo que implica que en toda su normatividad debe tener en cuenta la materialización del ejercicio efectivo de derechos fundamentales y libertades ciudadanas, entre las que se encuentra la de la propiedad privada, para los que la puedan la adquieran directamente y, para los que no, la construcción de ambiciosos planes sociales para llevarla a sectores menos prósperos, esto último, como parte del cierre de brechas sociales e inequidad, planes para los que se ha dispuesto el uso de bienes baldíos en varios sentidos – adjudicación directa, desarrollo territorial, desarrollo urbano – ; la Constitución es la norma superior dentro de todo el ordenamiento jurídico (art. 4), razón por la que las regulaciones anteriores a su expedición debieron pasar por un examen de constitucionalidad y las que no superó este racero fueron modificadas en lo pertinente u obligó a expedir nuevas, que, en bienes baldíos, empezó con la con la revisión de si la posesión se debía mantener como criterio de adjudicación de estos, como se verá más adelante; se estipuló la igualdad formal ante la ley (art. 11), a la que la Corte Constitucional más adelante alimentó con la teoría de los criterios de ponderación de derechos en casos concretos para que estructurara también una igualdad material, esto, llevado a la administración de bienes públicos se traduce en su utilización, real y verificable, para provecho comunal y para cumplimiento de fines sociales.

Se dejó la obligación expresa de que a todas las actuaciones debía aplicarse el debido proceso (art. 29), con lo que el Estado se comprometió a dejar estipulados, con la mayor claridad, los procedimientos para acceder a la propiedad de cualquier tipo de bien, sin dejar espacio para ambigüedades o interpretaciones disimiles, hecho que conlleva la misión de revisar la

normatividad vigente para evitar traslapes normativos o disparidades judiciales o administrativas en la solución de casos concretos, realidad en la que todavía se trabaja. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad (art. 42), norma con la que el Estado tiene la obligación de regular todos los derechos en beneficio y protección de este grupo social, que en temas acceso a la propiedad cobija preferencias por su estrecha relación con el concepto de vida digna. Planes que pueden involucrar los bienes baldíos porque se pueden hacer proyectos de vivienda rural o urbana en donde se podría dar prelación a familias con pocos ingresos económicos con un paquete de ayudas para garantizar ese acceso universal.

Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna<sup>18</sup> (art. 51), con lo que el Estado debe crear políticas públicas de habitabilidad por medio de proyectos que puedan adelantar los sectores público y privado, que cumplan con esas condiciones de dignidad, para lo que deberían estar dispuestos los bienes baldíos. Realidad que todavía no se ha podido llevar a regulaciones explícitas, hecho que genera tensiones sobre la certeza de su disposición ante una evidente necesidad nacional. Se reitera la función social de la propiedad y se incorpora la expropiación<sup>19</sup> con fines de utilidad pública e interés social<sup>20</sup>, que tiene que ver más con la administración y consecución de bienes públicos, pero que no impide que dentro de estos proyectos sean utilizados bienes baldíos, con lo que se configura que una de sus utilidades, además de generar equidad por medio de adjudicaciones individuales, también es la de servir para cubrir necesidades comunales. Se garantiza el derecho a la propiedad (art. 60), que no es un desarrollo

---

<sup>18</sup> La dignidad de la vivienda va a ser asociada con la habitabilidad material, la prestación de servicios básicos domiciliarios y el ejercicio de derecho de propiedad excluyente. Para esto, se van a crear los programas de vivienda de interés social y de interés prioritario para las familias de escasos recursos y con condiciones especiales de protección por temas relacionados al conflicto interno (desplazados, despojados, víctimas). Para los elementos de una vivienda digna se puede consultar la sentencia T585/2006 de la Corte Constitucional Colombiana en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-585-06.htm>, para restablecer la no ocupación de los bienes de uso público se pueden consultar la sentencia T075/2012 de la misma Corte en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-075-12.htm> y para revisar los postulados constitucionales se puede revisar la sentencia T908/2012 en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-908-12.htm>.

<sup>19</sup> Norma de igual contenido a la “taking clause” incluida en la Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América. Es el ejercicio del derecho de dominio eminente por parte de los Estados. Para ver connotaciones económicas en Estados Unidos se puede consultar T. J. Miceli and K. Segerson, *The Economics of Eminent Domain: Private Property, Public Use, and Just Compensation*, Foundations and Trends R in Microeconomics, vol 3, no 4, pp 275–329, 2007, para la evolución jurisprudencial en EEUU consultar Clark Jessica A., *eminent domain and expropriation: a comparison between fifth amendment precedent and latin american land redistribution* in *Regent University Law Review*, 319 2015-2016. En Colombia, para ver alcance y evolución jurisprudencial consultar sentencia C227 de 2011 en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-227-11.htm>.

<sup>20</sup> Para revisar cómo se estructura el ejercicio pleno de la propiedad privada con los fines utilidad pública e interés social, consultar sentencia C216 de 1993 en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-216-93.htm>.

nuevo constitucional, pero que con las nuevas disposiciones normativas conlleva que todas las políticas que se tracen para su ejecución cuenten con cargas sociales que garanticen su universalidad y, sobre todo, la materialización de su acceso en forma equitativa.

La Constitución Política reitera que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables (art. 63), disposición que ya también existía, pero que cobra importancia constitucional porque con esta certeza es que se van a crear reglas jurisprudenciales con las que se va a exigir la revisión de la naturaleza jurídica de los bienes a prescribir a pesar de la resistencia que esto genera entre los jueces, que van a sostener que en estos procesos no existe tal obligación – tema que se tratará en el siguiente aparte de este capítulo –. Se garantiza el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios (art. 64), con lo que fija una política clara de protección en el sector rural, pero que presenta problemas de interpretación por la disparidad, ya citada, entre la aceptación o no de que la explotación económica sea un criterio de adjudicación de bienes baldíos, tema que fue nuevamente regulado en 1994 y que, a la fecha, todavía no cuenta con claridad suficiente para adherirse a una u otra postura

Los bienes públicos pertenecen a la Nación<sup>21</sup> (art. 102), que es una reiteración de la Constitución Nacional de 1886, con la que se mantiene la obligación del Estado de ser su administrador y de que su uso sea definido para el cumplimiento de fines de este órgano. Para terminar, el territorio se organiza en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas<sup>22</sup> y la ley orgánica de ordenamiento territorial va a definir las competencias entre los municipios y la Nación<sup>23</sup>, que son postulados que, en realidad, no se organizaron, ni se cumplieron, un ejemplo de ello es que la reforma agraria se hizo en 1994 (ley 160) y la ley orgánica de ordenamiento

---

<sup>21</sup> Sus características y naturaleza jurídica en sentencia T575 de 2011 se pueden consultar en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/T-575-11.htm>.

<sup>22</sup> La referencia a la organización territorial es relevante porque con ella, a pesar de que la economía ahora será de libre mercado, se perpetua el colonialismo. En la práctica, a pesar de la existencia de las entidades territoriales, Colombia todavía tiene un marcado centralismo en la toma de decisiones políticas que repercuten en la manera de ejecutar los planes de desarrollos de los distritos y municipios.

<sup>23</sup> En Colombia, la ley orgánica de ordenamiento territorial es la 1454 (junio 28 de 2011), lo que quiere decir que el desarrollo normativo de los bienes baldíos se hizo sin una ley marco que fijara las competencias entre los municipios y la Nación respecto de la administración de los bienes que corresponde a cada uno. La LOOT se puede revisar en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html). Tuvo algunas modificaciones, hechas por medio de la ley 1962 (junio 28 de 2019) que se enfoca más en las condiciones para crear las Regiones como entes territoriales; se puede revisar en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1962\\_2019.html#inicio](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1962_2019.html#inicio).

territorial (ley 1454) solo se expidió hasta 2011, lo que quiere decir que se tomaron decisiones en materia rural sin saber cómo armonizarlas con las competencias de los entes territoriales.

Pasados tres años desde la entrada en vigencia de la Constitución Política, con la expedición de la Ley 160 de 1994 Colombia hizo una de sus más importantes reformas en materia agraria, en su intento por organizar la administración de bienes rurales, su institucionalidad, competencias, procedimientos y garantía de acceso para todos los sectores y ciudadanos. Sin embargo, fue una norma prematuramente concebida si se tiene en cuenta que en ese momento histórico no se habían definido las nuevas competencias de los entes territoriales, no se había fijado – y todavía no se ha hecho – una obligación de que las entidades estatales manejen temas agrarios en forma armónica, no se había definido el uso y utilidad – temas actualmente en construcción – de los bienes fiscales adjudicables y, en cambio, propuso cambios que todavía generan controversias a nivel administrativo y judicial.

Sin duda, el más relevante fue el de establecer que la ocupación física de los baldíos nacionales, o su explotación económica, no serían criterios para definir su adjudicación (artículo 65), que se tendrían en cuenta como criterios auxiliares dentro del estudio de estas. Norma que no dimensionó el hecho de que con la nueva disposición se cambió el postulado del artículo 1 de la ley 200 de 1936, que al no ser derogado expresamente, creó una ambivalencia normativa vigente para aplicar en similares casos concretos, descuido que en la actualidad mantiene enfrentadas a las Altas Cortes por su alcance y aplicación. En todo caso, el cambio de regulación quedó establecido y para armonizarlo un poco más se aclaró expresamente que la propiedad sobre estos bienes SOLO se adquiere mediante un título traslativo de dominio expedido por el Estado a través de sus instituciones, dejando por fuera la posibilidad de que las costumbres normativas ya citadas constituyeran derecho real alguno en adelante.

Como parte del compromiso de armonización constitucional entre toda la normatividad que se expidiera en el país, después de 1994 se pueden encontrar varias regulaciones que le apuntan a temas de procedimientos e institucionalidad relativos a la administración y uso de bienes baldíos nacionales. Muestra de ello, que la ley 731 de 2002 implementó medidas de protección de género en favor de la mujer rural con la finalidad de generar equidad dentro de los procesos de adjudicación y titulación de bienes (Corte Constitucional, 2018). Otra muestra de la armonización normativa pudo ser la Ley 1152 de 2007, que se conoce como “Estatuto del

Desarrollo Rural”, en la que se intentó hacer modificaciones a la ley 160 de 1994, disposiciones que no fueron aplicadas porque, al desconocer procesos de consulta previa con las comunidades indígenas y los grupos étnicos, fue declarada inexecutable mediante sentencia C175 de 2009<sup>24</sup> proferida por la Corte Constitucional Colombiana, con lo que se dejó plenamente establecido que, para estos y otros procesos en los que se involucraran baldíos en terrenos de asentamientos humanos ancestrales, la elaboración de normas los debía respetar al punto de contar con sus aportes y observaciones antes de pasar los proyectos a debate legislativo.

En la última década, otras normas también han contribuido a la regulación de adquisición de bienes baldíos por parte de los particulares. Con la ley 1561 de 2012 se organizó el proceso de saneamiento de la titulación en falsa tradición inscrita – hablando del registro de instrumentos públicos –, realidad histórica con la que se privatizaron bienes de la Nación, pero se tuvo cuidado de que los poseedores beneficiados no intentaran privatizar a su favor bienes baldíos, razón por la cual se autorizó dentro del proceso verbal creado con este propósito, que se rechazaran las solicitudes de adjudicación si se advertía que la pretensión recaía (Ley 1561 de 2012) sobre inmuebles imprescriptibles. Con la Ley 1728 de 2014 se incorporó a la “familia pobre”<sup>25</sup>, concepto este que no está legalmente definido, a la ley 160 de 1994 para que, de preferencia, las adjudicaciones, en adelante, se hicieran exclusivamente a las familias que se acomodaran a este, el problema es que no dejarlo definido en ese mismo cuerpo normativo dejó su interpretación al entender del operador administrativo que maneje cada caso concreto, situación con la que es muy difícil revisar si se cumple o no esta condición.

Una norma que causó gran polémica fue la de las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, “ZIDRES”, que se crearon con la ley 1776 de 2016, porque una vez organizadas se creía que podrían despojar de derechos a los campesinos y trabajadores agrarios que tenían interés en solicitar adjudicación de bienes baldíos para, en cambio, entregar su explotación a colectividades o a personas jurídicas. Efecto desvirtuado por la misma Corte Constitucional en 2017 al fijar que esta Ley no faculta para la adjudicación de bienes baldíos a

---

<sup>24</sup> Consultar en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>

<sup>25</sup> El concepto de “familia pobre” no se ha definido en la ley o en la jurisprudencia colombiana. Se trata de un concepto jurídico indeterminado con el que se puede hacer cualquier tipo de acomodación; sin embargo, puede estar asociado al concepto de “pobreza” que tiene como finalidad “eliminar barreras y obstáculos” para el ejercicio de derechos. Sobre este, se puede consultar la sentencia C110 de 2017 en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-110-17.htm>

las ZIDRES sino a una entrega no traslativa de dominio para desarrollo de los proyectos en ella autorizados.

Con esta revisión normativa la Corte expuso otros dos argumentos: uno, porque la potestad legislativa sobre bienes públicos le permite al Estado establecer las reglas de su entrega a cualquier persona en cumplimiento de la política de reforma agraria y, en este sentido, las ZIDRES cumplen con varios de los postulados de esa política pública, dos, porque la ocupación y explotación económica no son criterios actuales de adjudicación, entonces, a los trabajadores agrarios no se les desconocen derechos por entrega de baldíos a las ZIDRES si se tienen en cuenta las condiciones de democratización de la propiedad y de la mitigación de la concentración de tierra con los que se expidió la ley 160 de 1994 (Corte Constitucional, 2017) (Ver anexo 3).

Una penúltima norma para destacar es el Decreto Ley 902 de 2017, que reguló las formas de acceso a la propiedad rural como uno de los compromisos de los Acuerdos de Paz de la Habana, Reforma Rural Integral, ya que le entregó la categoría de “reservados” a los bienes baldíos nacionales que no cumplan con las condiciones de tenencia establecidas en la ley 160 de 1994, los que se recuperan dentro de la ejecución de las condiciones resolutorias, y ordenó, además, que su adjudicación se hiciera conforme las reglas del Registro Único de Solicitantes de Tierras – RESO – creado por esta misma norma. Para terminar, dentro de la ejecución de este punto de los acuerdos, la ley 1900 de 2018 incorporó el enfoque de género, preferente, en los procesos de adjudicación de bienes baldíos en cabeza de la mujer campesina y ordenó que se entregara a ellas puntaje doble en los procesos de asignación de estos.

Los desarrollos normativos – regulaciones – respecto de los bienes baldíos nacionales han tenido más improvisación que aciertos, pero también se debe afirmar que no es un tema fácil si se considera que no se tuvo una tradición histórica de administración responsable de bienes públicos, que la pacificación interna en los inicios de la República ocupó la agenda de gobierno en temas más políticos que sociales, que la función social de la propiedad y sus implicaciones solo se tomaron en serio hasta la promulgación de la Constitución Política de 1991 y que no se crearon grupos de trabajo institucional tendientes a la revisión de disposiciones con miras a una armonización real entre ellas; retos estos que se vienen trabajando, pero que hacen que las tensiones resultantes de tantas posibles realidades se lleven, tanto a los estrados judiciales, como

a normas que regulan otros tipos de bienes de naturaleza jurídica semejante, hechos que ponen en tela de juicio a las capacidades estatales.

## **2.2. Algunas tensiones jurisprudenciales sobre bienes baldíos**

En algunos apartes de la revisión normativa e histórica que se acaba de hacer se mencionó que entre la ley 200 de 1936 y la ley 160 de 1994 existe una ambivalencia respecto de las condiciones para acceder, por adjudicación, a un bien baldío nacional y que de la interpretación de estos textos se ha suscitado entre las Altas Cortes colombianas un enfrentamiento que a la fecha no se ha podido conciliar. Si bien la finalidad de la investigación no es mostrar tensiones suscitadas entre las Altas Cortes en el ejercicio de sus funciones, para el caso concreto de los bienes baldíos urbanos es relevante que se revise la problemática descrita porque a partir de ella se pueden cumplir dos objetivos: el primero, ver las connotaciones institucionales – judiciales – que genera una regulación insuficiente y desorganizada, para el caso de los baldíos nacionales en temas de adjudicación y prescripción, que, en otros temas, ya se puede observar en los recientes lineamientos entregados para el tratamiento de baldíos de los municipios; el segundo, describir la realidad de que, en tiempos recientes, lo que no se ha podido conciliar a nivel legislativo o judicial se ha tratado de conciliar, a como dé lugar, a nivel administrativo, para lo cual se está haciendo uso de las instituciones en el sentido de que se les solicita u ordena que adecúen sus procedimientos internos para aplicar, en este caso, la ejecución de reglas jurisprudenciales sin tener en cuenta las competencias constitucionales o legales con las que estas fueron creadas, específicamente, con la Superintendencia de Notariado y Registro, que a partir de las directrices internas desarrolladas sobre adjudicación y prescripción de bienes baldíos nacionales, descritas en este aparte, ahora también tiene a su cargo regulaciones referentes a los bienes baldíos urbanos, esto último que se analizará en el capítulo siguiente.

Este trasegar empezó en el año 2014, cuando un registrador de instrumentos públicos negó el registro de una sentencia de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio – pertenencia – porque consideró que por tratarse de un inmueble que no tenía antecedentes de registro inscritos y tampoco contaba con folio de matrícula inmobiliaria, se podría presumir que fuera baldío y, por tanto, imprescriptible. El ciudadano al que se le negó dicho registro interpuso acción de tutela, que en sede de revisión fue escogida por la Corte Constitucional para fijar una postura oficial de interpretación de normas sobre bienes baldíos tendientes a evitar su privatización por

medio de sentencias de procesos de pertenencia. Como resultado de esta revisión, el 09 de julio de 2014 se profirió la sentencia T 488 en la que se hicieron las siguientes precisiones:

1. A partir de la entrada en vigencia de la ley 160 de 1994, la ocupación física y la explotación económica dejaron de ser factores de adjudicación de bienes baldíos y se convirtieron en meras expectativas para obtener el título traslativo de dominio expedido por el Estado a través de la Agencia Nacional de Tierras. A esta conclusión se llegó en aplicación de la regla de ponderación normativa, pues, si bien es cierto que la Ley 200 de 1936 no tiene derogaciones expresas, también es cierto que la Ley 160 de 1994 se expidió bajo la nueva Constitución Política y sus postulados, sostiene la Corte, están ajustados a la política agraria, razón por la cual no hay razón para aplicar disposiciones anteriores, sobre todo si son contrarias, en aras de mantener el orden jurídico.
  
2. En Colombia, la presunción de propiedad privada que contienen los artículos 1 y 2 de la ley 200 de 1936 fue cambiada por la regla de propiedad del Estado contenida en el artículo 65 de la ley 160 de 1994; es decir, que la ocupación física y la explotación económica de un bien baldío no hacen que se presuma que este bien es privado para todos los efectos legales sino que, en cambio, se debe presumir que nunca salieron de manos del Estado, y pertenecen a la Nación, a menos de que se muestre tradición inscrita que pruebe lo contrario. Con esta precisión la Corte aplica un racero bastante estricto en temas de registro de instrumentos públicos, pues, hay casos en los que las tradiciones de bienes privados en realidad no se encuentran inscritas y, menos, tienen matrícula inmobiliaria (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 2016) (Ver anexo 1); entonces, aplicar el atributo de oponibilidad del registro como carga probatoria en algunos casos sí evitará la prescripción de un bien baldío, pero en otros no permitirá el saneamiento de la titulación de un bien privado. Además, como se lo reprochará la Corte Suprema de Justicia, los archivos de registros de instrumentos públicos no son infalibles y ciertos como para entregarles semejante relevancia probatoria de naturaleza jurídica de bienes inmuebles (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 2016) (Ver anexo 1).

3. El Juez, dentro de los procesos de pertenencia, haciendo uso de los artículos 169<sup>26</sup> y 170<sup>27</sup> del Código General del Proceso, que lo facultan para ordenar práctica de pruebas a su discreción si dentro de los procesos necesita verificar algo no aportado o no solicitado por las partes, debe comprobar si el bien inmueble objeto de litigio es o no prescriptible, pues, a partir de ello es que puede definir si es competente o no para proferir sentencia o, si es el caso, para rechazar la demanda por tratarse de un bien baldío; en otras palabras, debe establecer la naturaleza jurídica del bien.

Obligación que impone indirectamente el numeral 4 del artículo 375 del Código General del Proceso<sup>28</sup>, que le ordena al Juez el rechazo o la terminación del proceso cuando “advierta” que el inmueble es imprescriptible. Se afirma que la orden es indirecta porque la obligación no es la de verificar – que sería más lógico – sino la de advertir, lo que deja a la interpretación el contenido normativo en el sentido de que mientras esa sospecha no sea manifiesta por el operador judicial, no hay necesidad de las verificaciones requeridas.

Esta precisión será debatida por la Corte Suprema de Justicia por temas de discrecionalidad judicial y carga probatoria, pero es lógico concluir que, si un ciudadano solicita la prescripción de un bien inmueble a su favor y hay indicios que no permitan establecer con certeza su naturaleza jurídica, no es una imposición negativa a los operadores judiciales el hecho de que deban hacer una verificación de esto antes de

---

<sup>26</sup> “**Artículo 169. Prueba de oficio y a petición de parte.** Las pruebas pueden ser decretadas a petición de parte o de oficio cuando sean útiles para la verificación de los hechos relacionados con las alegaciones de las partes. Sin embargo, para decretar de oficio la declaración de testigos será necesario que estos aparezcan mencionados en otras pruebas o en cualquier acto procesal de las partes. Las providencias que decreten pruebas de oficio no admiten recurso. Los gastos que implique su práctica serán de cargo de las partes, por igual, sin perjuicio de lo que se resuelva sobre costas”.

<sup>27</sup> “**Artículo 170. Decreto y práctica de prueba de oficio.** El juez deberá decretar pruebas de oficio, en las oportunidades probatorias del proceso y de los incidentes y antes de fallar, cuando sean necesarias para esclarecer los hechos objeto de la controversia. Las pruebas decretadas de oficio estarán sujetas a la contradicción de las partes”.

<sup>28</sup> “**Artículo 375. Declaración de pertenencia.** En las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, salvo norma especial, se aplicarán las siguientes reglas: (...) 4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público. El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión de declaración de pertenencia recae sobre bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos, cualquier otro tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público. Las providencias a que se refiere este inciso deberán estar debidamente motivadas y contra ellas procede el recurso de apelación (...)”.

definir si tienen competencia para ello o no. Con esto, aparte de imprimir postulados del debido proceso a los procedimientos judiciales, en algunos casos, también se estará protegiendo una posible privatización de un bien público.

4. En caso de que exista presunción de que se trate de un bien baldío el que se pretende prescribir – regla que crea esta sentencia y que se describe en el aparte 6 de estas precisiones –y el Juez no haya citado a la Agencia Nacional de Tierra (antes INCODER), como se lo ordena en el numeral 6 del artículo 375 del Código General del Proceso<sup>29</sup>, esta entidad – ANT – tiene derecho a objetar el fallo proferido dentro de ese proceso por medio de la acción de tutela con la finalidad de dejar las cosas en su estado original y rehacer el proceso desde su auto admisorio para ejercer su derecho de contradicción y defensa.

En temas de procedimiento civil, el sistema jurídico colombiano tiene reglas muy claras sobre las consecuencias de adelantar procesos sin el lleno de requisitos legales, como la no citar a todas las partes que pudieren resultar afectadas con una decisión judicial, por medio de las denominadas nulidades<sup>30</sup>, que se pueden solicitar para encauzar las actuaciones cuando fuere necesario. El criterio de la Corte Constitucional para permitir que la ANT no acuda a esta, y sí a la de la tutela directa, es porque las nulidades, como todos los procedimientos, tienen términos para interponerse e infortunadamente cuando la ANT se entera de una posible privatización de bien baldío ya no es momento procesal para alegarla.

5. Sin perjuicio de la verificación que el Juez debe hacer acerca de la naturaleza jurídica del bien, la carga de la prueba de su prescriptibilidad les corresponde a los usuarios. En este tema la Corte Constitucional, quizás, fue menos estricta sobre la aplicación de las normas

---

<sup>29</sup> **“Artículo 375. Declaración de pertenencia.** En las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, salvo norma especial, se aplicarán las siguientes reglas: (...) 6. En el auto admisorio se ordenará, cuando fuere pertinente, la inscripción de la demanda. Igualmente se ordenará el emplazamiento de las personas que se crean con derechos sobre el respectivo bien, en la forma establecida en el numeral siguiente. En el caso de inmuebles, en el auto admisorio se ordenará informar de la existencia del proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder), a la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a Víctimas y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para que, si lo consideran pertinente, hagan las manifestaciones a que hubiere lugar en el ámbito de sus funciones”.

<sup>30</sup> Ver Código General del Proceso, Ley 1546 de 2012, artículos 132 a 138 en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1683572>

procesales, como sí lo hizo con el tema de notificación a la ANT, pues, no es que exista, en realidad, una obligación en cabeza de los ciudadanos consistente en demostrar, o probar, la naturaleza jurídica de un bien inmueble a prescribir, no se lo impone la Constitución Política y tampoco un desarrollo normativo en la materia, lo que quiere decir que es una nueva regla creada por medio de esta sentencia.

La problemática que se presenta es que la demostración de la naturaleza jurídica de un bien inmueble no tiene libertad probatoria, es decir, no con todos los medios de prueba se puede llegar a esa certeza; esta es la razón por la cual, a los usuarios, ciudadanos, la norma solo les exige un certificado especial, expedido por el registrador de instrumentos públicos del círculo registral donde se encuentre el bien a prescribir, en el que se consigne su número de matrícula inmobiliaria y su último titular de derecho real de dominio inscrito<sup>31</sup>, o de que no cuentan con ninguno de estos datos. Este documento solo demuestra la procedencia de dominio y no la naturaleza jurídica del inmueble, que solo le corresponde fijarla al Estado mismo dentro de su potestad regulatoria, entonces, en ese escenario los usuarios no tienen la posibilidad de aportar, probar, o debatir sobre estas competencias, con lo que la Corte Constitucional les impone una carga que, en derecho, no deberían soportar.

6. A partir de este fallo se crea la regla constitucional de que se DEBE presumir baldío el inmueble que NO cuente con títulos antecedentes inscritos y/o no tenga folio de matrícula inmobiliaria, para ello bastará el certificado de carencia de antecedente de registro y/o de inexistencia de matrícula inmobiliaria expedido por la oficina de registro de instrumentos públicos. Este es otro desarrollo eminentemente jurisprudencial, no legal, en el que se creó un documento con acreditación probatoria suficiente para certificar la naturaleza jurídica de un bien inmueble: la Corte Constitucional se adhiere a la postura de que, si no

---

<sup>31</sup> “**Artículo 375. Declaración de pertenencia.** En las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, salvo norma especial, se aplicarán las siguientes reglas: (...) 5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales 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 (...)”.

se cuenta con antecedentes de registro y/o folio de matrícula inmobiliaria, se presume por ello, la existencia de un baldío, cuando estas no son condiciones que lleven a esa conclusión. Todavía más relevante es el hecho de que se haya valido de la Superintendencia de Notariado y Registro para la elaboración de este documento denominado *CARENCIA DE ANTECEDENTE DE REGISTRO*<sup>32</sup>, que legalmente, y apenas en el año 2020, se reguló dentro de los tipos de certificaciones que deben expedir los registradores de instrumentos públicos, pero para baldíos urbanos y no para los nacionales<sup>33</sup>.

7. El Registrador de Instrumentos Públicos se puede abstener de registrar una sentencia de pertenencia cuando presuma que un bien es baldío, para lo cual se le ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro que regulara internamente este procedimiento<sup>34</sup>. Este es el punto en donde decanta, entonces, la responsabilidad de proteger los bienes públicos, no en el legislativo que debería fijar normas claras, no en el judicial que debería aplicar sus procedimientos como se lo impone la ley, sino en el ejecutivo, por medio de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Se debe dejar claro que la Corte Constitucional ordenó regulaciones más claras y mesas de trabajo interinstitucional, pero también puso a los registradores de instrumentos públicos en una situación en la que, en aras de salvaguardar el orden jurídico, se deben enfrentar a los operadores judiciales para mitigar los efectos de privatizaciones de bienes públicos. Esto con el conocimiento de la misma Corte de las minuciosas reglas que aplican para abstenerse del cumplimiento de una orden judicial por parte de un funcionario público y de que una reiteración por parte de estos es de obligatoria ejecución so pena de sanciones disciplinarias. Entonces, no se hace traslado de responsabilidad a las ramas de poder público que se encargan de producir y ejecutar las normas relativas a los bienes públicos, sino, en cambio, a la institución que conoce en última instancia de estos

---

<sup>32</sup> Mayúscula y énfasis del autor

<sup>33</sup> Ley 2044 de 2020 que será analizada en el siguiente capítulo.

<sup>34</sup> En el capítulo 3 de esta investigación, en el aparte institucional dedicado a la Superintendencia de Notariado y Registro, se entregará la información acerca del cumplimiento de esta orden.

procesos, lo que constituye una absoluta desarticulación al atacar un problema desde sus consecuencias y no desde su origen.

Estas precisiones que, en efecto, tratan de mitigar riesgos de titulación privada de bienes baldíos, como se advirtió, dejó temas atados a reglas creadas por parte de la Corte Constitucional, como entidad encargada de la interpretación normativa en armonía con la Constitución Política. Pero tal vez con ese objetivo trazó líneas que debieron pasar a debate legislativo, sobre todo si se entiende que la regulación de bienes públicos no es un tema de hace dos o tres décadas sino de hace más de dos siglos, entonces, seguramente su intervención pudo ser más prudente. Así lo advierte también el salvamento de voto a las decisiones ya fijadas, en el que, además de las citadas generalidades, también deja clara la problemática de crear una presunción de derecho - la inexistencia de folio de matrícula inmobiliaria presume naturaleza baldía - cuando Colombia no cuenta con catastro actualizado de estos bienes con el que se pueda hacer esta verificación en forma real y eficiente. Sin embargo, su contenido fue reafirmado dentro del Auto 222 de 2016, que revisó el cumplimiento de las órdenes dadas en la sentencia T 488 de 2014, y en la sentencia SU 235 de 2016, que además volvió a hacer una compilación del régimen legal de los bienes baldíos, y más recientemente en las sentencias T 548 de 2016, T 567 de 2017 y T 496 de 2018 (Ver anexo 3).

La decisión de la sentencia T 488 de 2014 dividió a la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, que en algunas ocasiones ha atendido las reglas constitucionales y en otras se ha apartado totalmente de ellas, esto, con la consecuencia, en una u otra decisión, de que se hagan salvamentos y aclaraciones de votos que dejan ver que no hay conciliación interna en este tema. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia han lamentado el hecho de que no han podido fijar sus posturas como órgano de cierre en casación civil porque todos los casos que ha conocido, por temas tratados en la sentencia T488/2014, se tratan de acciones de tutela; en todo caso, dentro de las sentencias proferidas si han dejado claras algunas posturas.

En los primeros fallos proferidos con posterioridad a la sentencia T488 de 2014 no se apreciaba mayor resistencia por parte de la CSJ en la aplicación de las reglas diseñadas por la Corte Constitucional, entre ellas, se aceptó que era necesario determinar la naturaleza jurídica de los bienes dentro de los procesos de pertenencia (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación

Civil, 2014)<sup>35</sup> (Ver anexo 1). En 2015 se presentó la ruptura de unidad en la materia, pues en fallo del 10 de agosto se afirmó que no era correcto aceptar la premisa de que el certificado especial para proceso de pertenencia (Código General del Proceso, numeral 5 artículo 375), o donde se certificara que no hay antecedentes de registro o folio de matrícula inmobiliaria, per se, creaba una presunción de bien baldío oponible al usuario que demandó una prescripción adquisitiva en su favor porque este documento no fue creado legalmente para ello.

En contraposición, y para dejar trazada la línea divisoria de interpretación judicial, hizo oponible la línea de jurisprudencia creada por la Corte Suprema de Justicia desde 1936, para afirmar que le correspondía al INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras), y no a los ciudadanos, desvirtuar la presunción de propiedad privada contenida en la Ley 200 de 1936 – ocupación física y explotación económica – porque no se había dispuesto expresamente su derogatoria (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 2015) en el ordenamiento jurídico colombiano, con lo que desechó la aplicación de la teoría de ponderación normativa que la Corte Constitucional había fijado para los postulados de la ley 160 de 1944.

Más adelante, lo que pareció ser una conciliación en el tema de bienes baldíos por oponibilidad directa de su propia jurisprudencia, dividió por completo a la Sala de Casación Civil. En noviembre de 2015 una ponencia confirmó que las normas de la ley 200 de 1936 continuaban vigentes y que la explotación económica de los baldíos hacía que se presumieran privados, con lo que se hizo oposición a las reglas de la sentencia T488 de 2014, se afirmó que el certificado especial para proceso de pertenencia no es prueba suficiente para decir que un inmueble es público o privado, pero se dejó a discreción de los jueces el decreto oficioso de pruebas si quiere verificar la naturaleza jurídica de los bienes dentro de los procesos de pertenencia.

Un salvamento de voto criticó fuertemente el hecho de que se hubiera sugerido y aceptado el decreto de pruebas para la verificación de la naturaleza jurídica del inmueble a prescribir cuando, la salsa, aceptó la presunción de bien privado de la ley 200 de 1936; este concluyó que el

---

<sup>35</sup> Fallos Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (04 de 11 de 2014). MP Ariel Salazar Ramírez Sentencia 13001-22-13-000-2014-00290-01 Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/> y Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (24 de 11 de 2014). MP Fernando Giraldo Gutiérrez Sentencia 11001-22-03-000-2014-02597-00 Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>

certificado especial para proceso de pertenencia tiene como única finalidad la de establecer si la demanda se dirige contra personas determinadas o indeterminadas, criticó el hecho de que los sistemas de registro del país no están actualizados y que no se entendía cómo o por qué se les entregó una valoración probatoria que no tiene sustento legal. Para terminar, se hizo la observación de que en la sentencia T488 de 2014 la Corte Constitucional cambió la regla establecida por ella misma en sentencia C275 de 2006, en la que aceptaba que el certificado especial del registrador solo definía las partes dentro del litigio (Ver anexo 1)<sup>36</sup>.

La CSJ no solo le reprochó a la Corte Constitucional el hecho de que haya creado presunciones legales sin ser ente legislativo, sino que también le hizo oponible, no solo una línea propia de casación civil, sino una propia de análisis constitucional, que, parecía desconocer, o por lo menos, evitó su debate en la sentencia T488/2014. La interpretación de que el certificado especial para proceso de pertenencia tiene como finalidad establecer si la demanda debe dirigirse a personas determinadas o indeterminadas es cierta, entonces, no se entiende por qué este punto no fue debatido en una sentencia en la que se le entregó un alcance totalmente diferente y con el que se ordenó la expedición de reglamentos internos para verificar su cumplimiento en entidades administrativas.

En estas consideraciones la CSJ fue muy juiciosa en hacer una oposición interpretativa muy seria. En cambio, no fue así en el momento en que dio a entender que la verificación de la naturaleza jurídica de un inmueble es una discreción judicial. Con esto parece dejar de lado en su análisis la regla que le indica a los Jueces que cuando “advirtan” que los bienes objeto de prescripción pudieren ser públicos debe rechazar la demanda (Código General del Proceso, numeral 4 artículo 375). Y ante la posible incertidumbre sobre la naturaleza jurídica, la única forma para saber si puede o no rechazar la demanda es con un decreto pruebas para esclarecerla.

Más adelante, en abril de 2016 la controversia suscitada al interior de la Sala de Casación Civil se amplió. En sentencia del 27 de abril se confirmaron las posturas de la CSJ respecto de la ley 200 de 1936, del alcance del certificado especial para proceso de pertenencia, de que el sistema de registro no es confiable al punto de otorgarle el peso probatorio de definir la

---

<sup>36</sup> Fallo Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (26 de 11 de 2015). MP Margarita Cabello Blanco Sentencia 85001-22-08-001-2015-00063-01. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.rajudicial.gov.co/>

naturaleza jurídica de un bien, de que la definición de esta naturaleza jurídica era una discreción judicial y, se añadió, que no se entendía la razón por la que se había concedido a la ANT la presentación directa de acción de tutela cuando no la citan a los procesos de pertenencia en el entendido de que, legalmente, sobre estos fallos, se tendría la posibilidad de presentar un recurso extraordinario de revisión.

Tres salvamentos de voto se apartaron de la ponencia. En ellos se sostuvo la necesidad de revisar la naturaleza jurídica de los inmuebles a prescribir y se hizo claridad en que el recurso de revisión tenía unas condiciones que lo harían inoperante en los casos de recuperación de baldíos, aunque, por otro lado, respaldaron la ponencia en el sentido de hacer una crítica al hecho de que la ANT, en el momento de interponer las acciones de tutela, no aportaba prueba que indicara que el inmueble podía ser baldío, lo que desdibujaba un poco su actuar si se tiene en cuenta que en sus procesos internos debería tener la certeza de esta realidad ante de iniciar acciones judiciales (Ver anexo 1)<sup>37</sup>.

En este punto, ya hay una muestra evidente de la separación de las conclusiones a las que había llegado la Corte Constitucional, pero también se empezó a notar que la división de la Sala de Casación Civil se generaba precisamente por las tensiones que provoca que algunos Magistrados están más dispuestos a una interpretación amplia en temas de regulación de derechos de propiedad y otros que prefieren caminar por la senda legal trazada, sin mayor disposición al cambio. Posturas que denotan falencias regulatorias, pues no se trata aquí de casos en los que se debe definir cómo aplicar la norma sino qué norma aplicar por la vigencia de varias de ellas para el mismo caso concreto, punto de quiebre en el que cada Corte mantiene sus posiciones.

En 2017, en un nuevo análisis en sede de tutela, se aceptó en la ponencia de que si se aplicara la ponderación normativa sobre los postulados de la ley 200 de 1936 y los de la ley 160 de 1994, también se podría aceptar la afirmación de que la carga de la prueba de la naturaleza jurídica del bien la debe tener el prescribiente; sin embargo, hubo salvamento de voto que afirmó que semejante postura desconocería toda la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en el

---

<sup>37</sup> Fallo Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (27 de 04 de 2016). MP Luis Armando Tolosa Villabona Sentencia 85001-22-08-003-2015-00235-01. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>

tema de baldíos (Ver anexo 1)<sup>38</sup>. A partir de esta sentencia se aceptó, por lo menos en forma implícita, que la Sala no tenía intención de conciliar sus posturas y, en cambio, adoptó un sistema de ponencias y salvamentos en las que cada Magistrado deja fijadas sus conclusiones sin interferir en las ideas y conclusiones del otro, comportamiento verificable con los fallos proferidos en 2018 y 2019, pero en el que los usuarios mantienen en un limbo, además de jurídico, también institucional, ya que cada caso es fallado conforme a la suerte del reparto y sin la certeza de que se va a respetar alguna línea interpretativa.

En conclusión, mientras el legislativo no profiera normas que terminen con los debates actuales sobre adjudicación de bienes baldíos y la mitigación de su posible privatización, mientras el judicial se empeñe en fijar posturas propias sin proponer fórmulas de interpretación temporal, a espera de nuevas disposiciones, mientras el ejecutivo sea utilizado para hacer control posterior de los casos que el desorden legislativo y judicial provocan, hechos que evidencian la inexistencia de una política pública en administración de bienes públicos, no será posible afirmar que el tema de bienes baldíos nacionales esté cerca de una adecuada regulación, ni en su normatividad, ni en la institucionalidad que lo administra.

### 3. Bienes Ejidos

En la introducción de esta investigación se había hecho la mención de que los insumos académicos o doctrinales relativa a los bienes baldíos urbanos era muy poca, realidad que puede estar justificada en el hecho de que su existencia como bienes especiales – propios, únicos – no era del todo clara. Dentro del tema de administración pública son importantes porque, aparte de estar por fuera del ordenamiento jurídico – no fueron regulados sino hasta 1959 –, eran – son – asimilados a otro tipo de bienes, los denominados ejidos. Confusión causada por su ubicación geográfica, pues ambos bienes son municipales – del interior, de la periferia, de las zonas de expansión urbana – y no se contaba con regulaciones independientes que los pudieran diferenciar. Como tipo de bienes especiales, los ejidos han tenido un trasegar histórico importante, y su regulación, al igual que la de los baldíos nacionales, estuvo dispuesta para cubrir

---

<sup>38</sup> Fallos Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (10 de 07 de 2017). MP Alberto Fernando García Restrepo Sentencia 73001-22-13-000-2017-00239-01. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/> y Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (03 de 10 de 2017). MP Ariel Salazar Ramírez Sentencia 85001-22-08-002-2017-00208-01. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>.

o mitigar necesidades sociales que, al final, los dejó con una vocación muy importante, la de ser destinados a la consecución de vivienda.

Para empezar, se debe indicar que al hablar de bienes ejidos, en términos de territorio, se está haciendo referencia a un tipo de bienes que solo se encuentran en los municipios o distritos. La necesidad de su regulación tuvo que ver, por un lado, con la dispersión normativa con la que se venían manejando la administración de bienes públicos, y por otro, por la necesidad de autonomía de los entes territoriales en términos de desarrollo. Era vital expedir disposiciones para regular la relación entre los entes territoriales y el Estado: venta, cesión, renta de bienes de los municipios, competencias de las asambleas departamentales y los concejos municipales, papel de inspección, vigilancia y control por parte de las gobernaciones, usos permitidos, formalidades legales, entre otros, temas sobre los que se necesitaba definición.

Fue una combinación de realidades en la que los entes necesitaban administrar recursos propios porque los temas de manejo poblacional no daban espera de toma de decisiones desde el nivel central de administración. Ejemplo de ello fue la necesidad de hacer planes para cubrir necesidades sociales de vivienda para grupos poblacionales que buscaban mejores niveles de vida en lugares diferentes a los de su origen, hecho que acrecentó la población en algunos municipios (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 1987 y 1993). Estos fenómenos, las disputas por competencias administrativas y la movilización de la población se observan en el momento histórico en que Colombia se transformó en una República y promulgó la Constitución Nacional de 1886 (Villegas & Botero, 1978), lo que dejó las primeras regulaciones sobre bienes públicos, especialmente sobre los bienes baldíos.

Ya en materia de bienes ejidos, estos al igual que los baldíos nacionales comenzaron su trasegar histórico desde la Colonia – apropiaciones de la Corona Española –, pero su protagonismo se empezó a ver a inicios del siglo XX. En 1940, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia tuvo que hacer un estudio sobre la constitucionalidad del artículo 2 de la ley 172 de 1938, que trató de la autorización de venta de bienes ejidos de un municipio, oportunidad en la que se hizo una compilación histórica y normativa sobre estos. La palabra ejido significa “salida” (Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, 1940), semántica con la que se determinó que el conjunto de bienes que estuvieran a la salida de los municipios, por ley, se debían entregar a estos entes para que, como bienes de uso público, sirvieran al desarrollo territorial en algún

modo. Su cesión, entonces, no obedeció a alguna finalidad específica sino a la necesidad del gobierno central de que ellos mismos generaran recursos para su sostenimiento y no dependieran siempre de repartos fiscales que, a veces, no se tenían o no se podían entregar, pues no se debe olvidar que en los primeros años republicanos las finanzas estaban dirigidas al pago de deuda externa y para los ejércitos que ayudaron en la independencia (Villegas & Botero, 1978).

Los temas de competencias municipales, apenas se promulgó la Constitución Nacional de 1886, fueron regulados por la Ley 148 de 1888 – Código Político y Municipal norma desde donde se estableció que correspondía a las Asambleas Departamentales la administración de los bienes del Departamento (numeral 7 artículo 129) y a los Concejos Municipales la administración de los bienes comunales cedidos Distrito (numeral 17 artículo 208) y la definición de su uso (numeral 18 artículo 208). Estas normas se emularon en igual sentido en la Ley 4 de 1913 – sobre régimen político y municipal –. Con estas regulaciones se establecieron las características de los bienes ejidos, que no tenían vocación alguna de adjudicación a particulares, ni por ocupación, ni por explotación económica, punto que los diferencia definitivamente de los baldíos. Eran considerados como bienes comunales de los municipios por expresa disposición del artículo 17 de la Ley 149 de 1888, razón por la que posesión estaba expresamente prohibida, gozaban de las características de imprescriptibilidad e inalienabilidad<sup>39</sup>, esta última con algunas excepciones. Si de ellos se obtenían frutos o rentas, estos debían ser invertidos en “obras de interés comunal” (Corte Suprema de Justicia - Sala Plena, 1940), como sitios para ferias y plazas públicas en un principio, característica propia de los bienes de uso público, y luego para extender la administración local de servicios públicos en donde se fuera necesitando.

Su titularidad en favor de los municipios fue definida con estas regulaciones, con las que no hubo necesidad de protocolizar adjudicaciones porque se entendió que la transferencia de dominio se hizo por medio de la Ley, que fue su título. Sin embargo, su venta directa por parte de los municipios si requería la expedición de título traslativo de dominio en favor de terceros, previa autorización de los Concejos Municipales con el informe presentado por el Consejero

---

<sup>39</sup> Sin embargo, dentro de las consideraciones de la Sala Plena se dejó la idea de que sería bueno aprovechar que se habían abolido las normas que prohibían el comercio de cierto tipo de bienes para desarrollar un postulado en donde se permitiera la venta de bienes comunales si de estos no se obtenía provecho alguno. Ver Corte Suprema de Justicia - Sala Plena. (30 de 07 de 1940). MP Fulgencio Lequerica Vélez Sentencia N/A. *Tomo XLIX # 1953-1960*, 801-808. Gaceta Judicial

Municipal ( Ley 41 de 1948). El hecho de que la Ley sea título de transferencia de dominio desde el Estado hacia los municipios, aunado a que seguramente algunas de las escrituras públicas de venta de ejidos a privados no fueron llevadas a registro, se podría sostener como la razón por la que no se cuenta con un catastro de estos bienes o de la forma en que fueron de provecho para los municipios. También se podría sumar a esta falta de información el hecho de que el Estado se desprendió de su administración desde el principio y se limitó a regular sobre su titularidad y atributos. Aquí ya se ve que la finalidad de las cesiones fue la de fomentar alguna operatividad entre los entes territoriales, con la que el Estado respondió ante las transformaciones sociales que ya estaban presionando cambios regulatorios.

Con la naturaleza jurídica – comunales –, atributos – imprescriptibles e inalienables –, titularidad – municipios – y administración – concejos municipales – definidos, otros temas debían ser regulados, el de su ubicación y el de su destinación específica. Sobre su ubicación se aplicaron las normas generales que se habían desarrollado para definir perímetros urbanos en Colombia, esto es, la definida en los Acuerdos Municipales y, ante su inexistencia, la de 100 metros más allá de las últimas edificaciones de los municipios (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 1993) (Ver anexo 2). A lo que no se le puso límite fue a su extensión, quedando los municipios con las facultades para adquirir un bien ejido en la extensión que considerara necesaria solo con la verificación de que algunos de sus extremos quedaran dentro del perímetro urbano del municipio. Tema, este último, en el que seguramente se presentaron casos en donde se ampliaba ese perímetro urbano con alguna construcción para quedar dentro de los 100 metros de la última edificación, posibilidad con la que probablemente algunos municipios se pudieron hacer a inmuebles que no eran ejidos.

El punto de su destinación específica llegó con la regulación especial que contiene la Ley 41 de 1948. En esta, la finalidad de los terrenos ejidos atendió a una verdadera necesidad social, la de vivienda (Ley 41 de 1948) , con la que se aceptó, implícitamente, que había problemas en la consecución de bienes para estos espacios populares (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 1993). En principio, los bienes ejidos eran inalienables, regla general, pero una vez que pasaban a propiedad de los municipios, conservando su denominación, tenían una excepción a esa característica que consistía en autorizar su venta si se necesitaba ayudar a grupos poblacionales damnificados por emergencias naturales.

Con la promulgación de la ley 41 de 1948, se hicieron algunas adecuaciones: se confirmó que su naturaleza jurídica era la de bienes de uso público, que su administración correspondía a los Concejos Municipales, y especialmente, se les asignó la finalidad legal específica de que fueran utilizados para “resolver el problema de vivienda popular en las respectivas ciudades” (Ley 41 de 1948, artículo 3). Se autorizó su venta, de ser necesario, pero atada a la finalidad de que solo se utilizara como mecanismo de recolección de fondos para adquirir nuevos lotes – artículo 4 –, para la construcción de vivienda, dinero que debía ser administrado por un Fondo Rotatorio – artículo 10 –. En esta regulación no se impuso un medio de control para la verificación de que las ventas cumplieran los postulados legales – compra de lotes para desarrollo de vivienda –, pero un punto positivo fue que los bienes ya no estaban atados perpetuamente a los municipios y seguramente con su venta sirvieron para acceder a terrenos para solucionar problemas sociales.

Las soluciones de vivienda que con ellos se ejecutaban tenían condiciones legales para evitar su concentración y explotación económica dispersa, efectos que ya se veían con los bienes baldíos; con el solo hecho de la compra, para la que se debía acreditar una condición de pobreza familiar, los propietarios se obligaban exclusivamente a hacer casas de habitación en los lotes, que tenían límite legal de área – hasta 300 metros cuadrados –, sin posibilidad de entregarlos en renta, y a constituir sobre ellos patrimonio de familia – artículo 7 –. Evidentemente, la experiencia de concentración, despojo, falta de catastro, ambigüedad administrativa y demás efectos colaterales de las regulaciones de bienes baldíos no se querían repetir en la de los bienes ejidos. Por ejemplo, la destinación específica a nivel social y urbanístico, las condiciones de permanencia en la familia, la prohibición de generar rentas por arrendamiento fueron medidas de control social para que los beneficiarios fueran los que más necesitaban de aquella solución.

En los casos de estudio que llegaron a la Corte Suprema de Justicia se conocieron algunas tensiones procedentes de la interpretación y aplicación normativa de los ejidos, decisiones que ayudaron a aclarar algunas cuestiones no contempladas en la ley 41 de 1948. En algunos casos se intentó su prescripción en manos de privados, como consecuencia de actos de posesión, pero cuando se verificaba que el bien objeto de litigio correspondía a un ejido, estuviere previamente descrito y alinderado por el municipio o no, se aplicaba directamente el artículo 2519 del Código Civil, que prohíbe la prescriptibilidad de bienes públicos, naturaleza que tienen los bienes ejidos

conforme al artículo 1 de la ley 41 de 1948 (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 1961).

Otros casos que se llevaron a la Corte estaban relacionados con la facultad para ordenar su enajenación con arreglo a las reglas del derecho administrativo, misma que se había entregado a los Concejos Municipales, punto en el que no había discusión, pero sí se presentaron unos problemas de titulación y oponibilidad a terceros por la formalidad de que en estos títulos no se estaba dejando la anotación de la autorización, expresa y previa, que se había concedido para la venta, a lo que se tuvo que aclarar que, en aras de evitar nulidades dentro de los negocios jurídicos, esa manifestación de los Concejos debía ser expresa y verificable para futuras revisiones y controles (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 1963).

Unos últimos casos se relacionaron con su donación. En entendido de que la ley solo autorizaba su venta – artículo 8 de la ley 41 de 1948 –, la Corte indicó que los Concejos, dentro de sus competencias, podían autorizar donaciones de bienes ejidos, sobre todo para que privados adelantaran proyectos de vivienda, y para otros temas relacionados con su finalidad, pero que se debían dejar las constancias expresas, igual que si se tratara de una venta (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 1964).

Entre 1948 y 1966 no hubo mayores cambios o modificaciones regulatorias en temas de bienes ejidos, pues con las aclaraciones hechas por los fallos de la Corte Suprema de Justicia, prácticamente se dejó un régimen administrativo abierto en el que solo se exigía que se dejara constancia de que el destino de estos bienes había sido discutido y aprobado dentro de los Concejos Municipales. A finales de 1966, con la expedición de la ley 64, se hizo un escalamiento político las facultades administrativas que tenían los Concejos Municipales sobre los ejidos, esto con la orden de que sus decisiones fuera expresamente aprobadas por la respectiva Gobernación – artículo 1 –. Con esto se puso una especie de control sobre los Fondos Rotatorios de Administración, la destinación de los inmuebles, el desarrollo de proyectos, el beneficio para los ciudadanos y el cumplimiento de requisitos legales de venta.

Para terminar, los bienes ejidos tuvieron una última regulación, precisamente para que con ellos se adelantaran los Planes de Desarrollo de los Municipios que se habían ordenado con la ley 9 de 1989, en donde se dispuso que se hicieran a los inmuebles que legalmente les pertenecían con este propósito. Para ello, la ley 3 de 1991, que creó el Sistema Nacional de Vivienda de

Interés Social, hizo varias adecuaciones: el ya existente Instituto de Crédito Territorial se transformó en el Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – INURBE –, cuya finalidad principal no solo era la de fomentar proyectos de vivienda sino la de hacer todo lo posible por legalizar títulos en los asentamientos humanos que todavía no los tenían. Esto, como parte del compromiso social de dar acceso al derecho de propiedad en condiciones de equidad. Se dispuso de participación pública de todos los sectores para que todos los proyectos de vivienda se pusieran en conocimiento del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana y formaran parte de los Planes de Desarrollo de los municipios, lo que generaría una operatividad interinstitucional que obligaría a revisar la forma en la que se debía disponer de presupuesto.

También se ordenó que los terrenos ejidos de los municipios conformaran parte del patrimonio de los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de estos, con lo que se hizo un traslado de administración y disposición, del ente territorial a una entidad técnica, se les quitó manejo político y se les asignó control institucional. Se ordenó un trabajo conjunto entre los municipios, los fondos de vivienda y el Instituto de Vivienda para que, con certeza, esos proyectos inmobiliarios quedaran dentro de los planes de desarrollo y se ejecutaran conforme a la ley. Con estas reglas también se cerró la regulación de estos bienes en el ordenamiento jurídico colombiano, a razón de que al pasar a los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de los municipios ya no se consideraron más como ejidos y, en adelante, las normas que regularon los temas de consecución de vivienda ya no hicieron mención especial de ellos.

Otra parte de la realidad es que por temas de ubicación geográfica, descubrimiento tardío, o saneamiento de titulación y registro, para aquellos ejidos de los que nunca se tuvo conocimiento todavía existen códigos de naturaleza jurídica para apertura de matrículas inmobiliarias, pero comúnmente se utilizan para hacer la clarificación de la cadena de tradición, que los deja en cabeza de los Fondos de Vivienda, y no simplemente como actos de publicidad y oponibilidad como se hacía antes de 1991. Con el Decreto 554 de 2003, proferido por la Presidencia de la República de Colombia, el INURBE fue suprimido y entró en proceso de liquidación, razón por la que algunos de los inmuebles que hacían parte de su patrimonio se entregaron o cedieron para el pago de pasivos, entre los que seguramente estaban los ejidos.

El hecho de que los bienes ejidos hayan sido bienes de uso público, que nunca fueron de la Nación sino de los municipios, bienes comunales, cuya titularidad no estuvo dispuesta a condiciones de ocupación y explotación económica, que tampoco tuvieron vocación de adjudicación, hace que se pueda afirmar que estos no fueron nunca bienes baldíos, simplemente fueron bienes de uso públicos de los entes territoriales denominados municipios y así se articuló todo su régimen jurídico. Su revisión dentro de esta investigación obedeció a dos finalidades, la primera, que como parte de los bienes públicos que son, se pudieran observar todas esas tensiones regulatorias que también vivieron los bienes baldíos y que no tuvieron arreglo sino hasta que se adhirieron a la política pública de consecución de vivienda. La segunda, para confirmar su diferencia con los bienes baldíos urbanos que se revisarán en el capítulo siguiente y con lo que se pretende que no se generen confusiones conceptuales entre unos y otros.

#### **4. Bienes fiscales urbanos**

El último tipo de bien público escogido para revisión fue el de los fiscales urbanos, esto, porque pudieren presentar similitudes con los baldíos urbanos, cosa que pasaba con los ejidos, pero que también tiene una diferenciación importante que hace que, tanto su naturaleza jurídica, como su regulación normativa e institucional, no sean las mismas. Antes de hacer las precisiones de este aparte, se debe hacer la claridad en que no se revisarán aquí Tensiones normativas o desarrollos históricos, simplemente se trata de hacer una ubicación conceptual que permita conocer porque son tipos de bienes especiales no asociados al objeto de estudio de esta investigación.

Con el Decreto Presidencial 554 de 2003 se ordenó la supresión y liquidación del INURBE y sus posteriores resoluciones reglamentarias, entre ellas la 4391 de 2005 y 4825 de 2011. Con esta disposición se dejó en un vacío inmobiliario a los municipios, que habían tenido que entregar sus inmuebles propios esta entidad y, además, que tuvieron que disponer de recursos propios para invertir en sus fondos administrativos, todo esto con el compromiso de programas de creación de vivienda de interés social y desarrollo territorial. Realidad que no se cumplió y que, tratándose de grandes urbes en algunos casos, la situación tomó una connotación todavía más preocupante (Corte Constitucional, 2015). Entonces, para cubrir este vacío, hubo regulaciones encaminadas a suplir esa necesidad inmobiliaria para que los municipios, nuevamente, se hicieran cargo del

tema de vivienda y desarrollo mientras se expedían reglamentaciones por parte del Ministerio de Vivienda.

Por ejemplo, la Ley 1001 de 2005. En su artículo 2 modificó el artículo 14 de la ley 708 de 2001 y ordenó a las entidades públicas del orden nacional a ceder en favor de los municipios los bienes fiscales propios que hubieren sido ocupados en forma ilegal para desarrollo de vivienda de interés social. En su artículo 5 modificó el artículo 13 de la ley 810 de 2003 y ordenó que el INURBE en Liquidación cediera a los municipios y distritos sus inmuebles no aptos para vivienda de interés social, cuya finalidad serían temas sociales. En su artículo 6 ordenó la cesión de sus bienes con vocación de uso público en favor de los municipios para desarrollo vial o de zonas de cesión.

Con esta regulación, después reglamentada con el Decreto 4825 de 2011 y modificada en algunos apartes por la ley 2044 de 2020, para separarlos de las generalidad de los bienes fiscales revisadas en el aparte 1 de este capítulo, se empezó a utilizar la denominación de bienes fiscales urbanos y se les asignó como finalidad la de atender necesidades de titulación y consecución de vivienda legal para aquellos asentamientos humanos que, por una u otra razón, acudieron a las vías de hecho para adquirir un derecho de propiedad. Realidad conocida por el Estado y que se afirma por el hecho de que prefirió acudir a la regulación por medio de la legalización para que hicieran parte de los programas de política pública de vivienda que está en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y no a la recuperación inmobiliaria por vías administrativas, facultad que también le es propia.

Son bienes heredados de las entidades del orden nacional o que habían sido entregados al INURBE, realidad que los separa de los bienes baldíos urbanos porque no comparten sino el hecho de ser de la familia de bienes públicos, pero cuya naturaleza y régimen jurídico son evidentemente diferentes. Para terminar, más recientemente, la ley 2044 de 2020 reguló el tema de saneamiento de titulación y entrega de propiedad en los asentamientos urbanos en donde se hubiera presentado el fenómeno de ocupación física ilegal o urbanización ilegal, sobre las que no se incluyen observaciones porque no hicieron cambios sustanciales relacionados a la finalidad de esta investigación.

La finalidad de este capítulo era ubicar a los bienes baldíos urbanos dentro de la familia de bienes públicos, pues solo a partir de ese conocimiento es que se puede establecer qué tanto del

desarrollo regulatorio de ese género de bienes les sirvió para crear una regulación propia y un desarrollo independiente. Para esto, se hizo una revisión de sus principales regulaciones organizadas temporalmente, nutrida con observaciones históricas vividas por la sociedad colombiana durante el proceso de organización republicana y con las formas en que se empezó a organizar la administración pública de bienes para destinarlos a solucionar problemas sociales. Recorrido que a la fecha ha abarcado dos siglos, una guerra de independencia y dos constituciones políticas.

En el tema general de bienes públicos y bienes baldíos la conclusión más relevante fue el descubrimiento de que Colombia todavía no tiene organizada una política pública de administración de estos bienes públicos, afirmación que se sustenta en el hecho de que las regulaciones normativas de los bienes baldíos siempre han estado dispersas, desajustadas de una finalidad específica, son contrarias y ambiguas. No se ha tenido cuidado o rigor jurídico de hacer derogatorias expresas para evitar dualismos dentro sistema normativo vigente y aplicable a los mismos casos concretos. Este desorden legislativo, como se vio, causa estragos dentro de la rama judicial, la divide, hace que la defensa de sus teorías y líneas jurisprudenciales también se estanque en puntos que no conducen a que esa administración de bienes muestre los resultados fijados en la Ley.

Sistema defectuoso que compromete la institucionalidad porque en medio de estos traslapes es muy complicado definir cómo aplicar las cargas y responsabilidades, hace que los objetivos propuestos siempre tiendan a fallar o a una operatividad sin rumbo. El ejemplo más contundente de que estas afirmaciones son verificables consta en la realidad de que en más de 200 años, con por lo menos tres normas que así lo ordenaron en diferentes momentos históricos, Colombia no ha tiene organizado el catastro de sus bienes baldíos nacionales y, con ese conocimiento, se atreva a regular derechos de propiedad sobre ellos. Lo hace solo para cumplir mandatos constitucionales de adecuación a reformas agrarias y desarrollo social y territorial, lo que quiere decir que regula dentro de lo desconocido.

Esto, quizás, porque en más de 200 años tampoco se ha encontrado una forma de administración que marque una verdadera diferencia con los usos y costumbres coloniales, de extractivismo y rentas. Legado que tomó a los bienes baldíos como su claro ejemplo porque, como se pudo establecer, estos no siempre estuvieron dispuestos para temas de acceso a la

propiedad. Es más, su uso más lejano los tenía prácticamente para generación de rentas en beneficio de los gobernantes, más tarde para cubrir obligaciones financieras estatales, en otro momento fueron usados para concentrar tierra y consecuentemente para iniciar actividades de despojo muy arraigadas en la sociedad colombiana, hasta que con los principios de la función social de la propiedad de 1936 y la promulgación de la Constitución Política de 1991 quedaron, por fin, dispuestos para temas de acceso equitativo a la propiedad.

Aunque la ineficiente regulación es responsable de muchas de las consecuencias que actualmente se pueden describir alrededor de los baldíos, no es menos cierto que el trabajo interpretativo de las Cortes, en vez de llevarlo a un punto de equilibrio, lo que ha hecho es dejarlo todavía más confuso. De un lado, se tiene a la Corte Constitucional, que aras de proteger bienes públicos asumió competencias legislativas de regulación de bienes baldíos, facultad exclusiva del legislador si se revisa el artículo 150 constitucional colombiano, y a pesar de este conocimiento, estableció reglas jurisprudenciales para la prueba de la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles. Decisión que comprometió a entidades públicas en labores de inspección, vigilancia y control que no son propias de su naturaleza jurídica, es decir, creó también un sistema de responsabilidades que no está regulado, por ejemplo, para la Superintendencia de Notariado y Registro.

Con la creación de la forma de probar la naturaleza jurídica de un inmueble, la prohibición legal de prescribir bienes baldíos y la protección por vía de tutela en caso de que no se cite a la ANT para que ejerza los derechos de contradicción y defensa, la Corte Constitucional blindó la posible privatización de bienes baldíos, pero dejó a los funcionarios públicos y a los operadores judiciales en una confrontación sobre temas que debían ser conciliados y regulados normativamente. Esto desencadena tensiones porque una cosa es que la obligatoriedad del cumplimiento de las órdenes judiciales tenga discrecionalidades administrativas cuando sea evidente el desconocimiento de las formas legales y de procedimiento, y otra muy distinta que ese control se sustente en una prueba que no tiene técnica jurídica, pues no es sostenible que la naturaleza jurídica de un inmueble la acredite la existencia o no de antecedentes de registro.

De otro lado, es reprochable el papel de la Corte Suprema de Justicia en la defensa de líneas jurisprudenciales con contextos históricos no aplicables en la actualidad y que tampoco se obligue a actualizarlas o moderarlas para buscar puntos de equilibrio en donde se explique que

por tránsitos normativos las situaciones para resolver casos concretos han cambiado. Si es del caso, debería fijar sus nuevas posiciones así estén contrarias a otras interpretaciones judiciales, pues su deber también es modular sus conceptos a las circunstancias que lo ameriten. También se evidenció una resistencia en la aceptación de que la privatización de bienes públicos por medio de fallos judiciales pueda ocurrir, sea en forma aislada o sistemática, y en esa resistencia no se reconoce que es deber judicial no dejar que pase porque los bienes públicos son necesarios para el desarrollo del país en muchos ámbitos y sumar la pérdida de estos por medios legales ahonda la dificultad institucional en su administración.

Esta realidad normativa e institucional hace que las prácticas ciudadanas para hacerse a la propiedad sobre bienes públicos no sean difíciles, pues dentro del desorden es muy complicado hacer inspección, vigilancia y control. Si no se controla el procedimiento judicial de pertenencia, si no se define con más tecnicismo cómo probar la naturaleza jurídica de un inmueble, si no se reúne información que permita identificar bienes públicos, si los identificados presentan dificultades en su administración, es evidente que no se pueden estructurar compromisos de desarrollo social en condiciones de equidad o políticas públicas ajustadas a las realidades sociales colombianas.

En otras consideraciones, dentro de la revisión de los bienes públicos, se fijaron las características generales de dos de ellos, muy parecidos a los baldíos urbanos, pero que en su naturaleza y régimen jurídicos aplicables se separan. Los primeros, bienes ejidos, que son de uso público, destinados para soluciones de vivienda, pero actualmente refundidos entre las transferencias hechas al INURBE. Los segundos, los ficales urbanos, que tienen diversa finalidad, pero que están a la espera de que con ellos se hagan políticas públicas. La importancia de su separación conceptual con los bienes baldíos urbanos es que no se presente una confusión entre ellos por compartir su ubicación geográfica.

Con las precisiones fijadas en este capítulo ya se tiene un panorama sobre la realidad de los bienes públicos en Colombia, especialmente de los bienes baldíos, que sí se relaciona con los temas de capacidad dentro del criterio de regulación de la propiedad vistos en el capítulo uno, base para el análisis de bienes baldíos urbanos que se presentará en el capítulo siguiente.

### **CAPÍTULO III**

## **BIENES BALDÍOS URBANOS EN COLOMBIA**

### **Enfoque Normativo e Institucional**

En el primer capítulo de esta investigación se revisó la teoría desde donde se puede hacer el estudio de capacidades estatales a partir de criterio de regulación de la propiedad y de la teoría de bienes públicos en Colombia. En el capítulo anterior se dejó establecido que el estudio de los bienes baldíos era necesario para descubrir antecedentes importantes dentro de la regulación de bienes baldíos urbanos, pues, por ser sus inmediatos precursores, compartían los ejes centrales que le fueron imponiendo tanto la evolución de la sociedad como la del Estado mismo. Este objetivo se cumplió con un análisis normativo desde la época colonial hasta la actualidad, los efectos de este en las interpretaciones judiciales, competencias, fallos y alcances que entregan las Altas Cortes Colombianas y terminó con la definición y características de dos clases de bienes públicos que se confunden con los bienes baldíos urbanos pero que, en realidad, no lo son. Corresponde ahora, hacer el estudio, desde los enfoques normativo e institucional, de los bienes baldíos urbanos para llegar a ese cruce informativo propuesto dentro de la metodología, requerido para concluir si su regulación muestra capacidades estatales fuertes o débiles relacionadas con estos.

Para empezar, se parte de la base teórica de que estos bienes urbanos son bienes baldíos, es decir, están dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables que pertenecen a la familia de los bienes públicos, con lo que se debe entender que, en principio, están – estuvieron – en cabeza o son – fueron – de propiedad de la Nación. Su transformación en bienes urbanos se produjo con el artículo 123 de la ley 388 de 1997. Con este se dio alcance al artículo 7 de la ley 137 de 1959, que cedió los bienes baldíos nacionales ubicados dentro de los territorios urbanos a los municipios o distritos. Figura jurídica ratificada con el artículo 2 de la ley 2044 de 2020, que a su vez, los definió como bienes de propiedad de estos entes territoriales, adquiridos conforme a las precitadas leyes, ubicados dentro del perímetro urbano de aquellos.

En otras palabras, relacionando su naturaleza jurídica y su definición legal, se puede afirmar que un bien baldío urbano es, en un primer escenario, un bien fiscal adjudicable ubicado dentro del perímetro urbano de un municipio o distrito, de propiedad de estos entes territoriales por la

cesión del derecho de dominio que la Nación hizo a su favor, característica otorgada con las Leyes 137 de 1959 y 388 de 1997. Y en un segundo escenario, en el entendido de que mientras no se adjudiquen mantienen esa naturaleza jurídica de bienes fiscales adjudicables, quedaron dispuestos para una multiplicidad de opciones que los pueden convertir en bienes fiscales, bienes fiscales titulables o bienes de uso público, de conformidad con la Ley 2044 de 2020.

La importancia de estos bienes radica en que están legalmente dispuestos para hacer efectivo una parte del desarrollo territorial de los municipios y distritos dentro de unas políticas públicas realizables y verificables. Para que esa finalidad sea una realidad es indispensable que su regulación sea clara y suficiente, pues ese desprendimiento patrimonial que se hizo desde la Nación hacia los entes territoriales implicó también la renuncia de su uso para otras finalidades. Sería un total desaprovechamiento y un desconocimiento de las experiencias ya vividas con los baldíos nacionales que ahora se heredara esa desarmonía normativa – una duplicidad de normas aplicables a casos concretos similares e interpretación judicial opuesta y sin posibilidad de unificación o conciliación – e institucional – una diversidad de fuentes opuestas que atan el proceder burocrático y el cumplimiento misional – a los baldíos urbanos.

Y es que no deja de llamar la atención el hecho de que la cesión no se haya condicionado a finalidad alguna antes de 2020 y que a partir de este año se creen unos posibles usos – no finalidades – tan diversos que tampoco obliguen a los entes territoriales a destinarlos para un fin específico. Situación en la que, en principio, no se entiende cómo se podrían relacionar con políticas públicas si en su construcción se desconoce para qué fue que los cedieron a estos. Entonces, si del estudio que abarca este capítulo se muestra una realidad parecida de desorden normativo e institucional de los baldíos nacionales, se afirmará que la regulación de bienes baldíos urbanos no se desligó de esta problemática regulatoria. Situación que daría pie para afirmar que en vez de convertirse en una solución de desarrollo territorial, la cesión lo que hizo fue dar continuidad a todas aquellas falencias ya revisadas, contexto desde el que se podrían avizorar debilidades en las capacidades estatales.

A partir de su definición y relevancia ya se puede afirmar que estos bienes requieren de unos especiales tratamientos regulatorios porque se relacionan directamente con el desarrollo del derecho de propiedad y porque los entes territoriales, sus legales propietarios, deben hacer adecuaciones propias para su administración y uso. Entonces, para llegar a algunas conclusiones

respecto del manejo que se pudiera adelantar con los bienes baldíos urbanos en Colombia, en este capítulo se tratará de descifrar su naturaleza y régimen jurídico aplicables, cómo está dispuesta su administración – con algunos énfasis institucionales nacionales y territoriales -, cuáles – o podría ser – su destinación, cómo se ha desarrollado su teoría, esto, por medio de un estudio normativo e institucional.

Para ello, el capítulo está estructurado desde tres frentes. Uno, su revisión normativa. Dos, la exposición de una serie de decisiones judiciales relativas a ellos proferidas por las Altas Cortes colombianas en su misionalidad como órganos de cierre en lo constitucional y en lo legal. Y tres, la revisión institucional con la exposición de la misionalidad asociada a distintas entidades, conjuntamente con la de la información recogida para esta investigación obtenida directamente de aquellas, respecto del manejo entregado a estos bienes.

### **1. Enfoque normativo de los bienes baldíos urbanos en Colombia**

En principio, para el manejo de bienes baldíos nacionales las autoridades nacionales y locales cuentan con una serie de normas que no son congruentes y al momento de buscar alguna línea interpretativa en los fallos de las Altas Cortes, lo que se encuentra es que en vez de conciliar el asunto lo que hacen es ahondar la división conceptual. En cambio, tratándose de bienes baldíos urbanos, a pesar de no contar con un desarrollo normativo tan nutrido, realidad que llevaría a pensar que su ubicación conceptual no presentaría mayor dificultad, y que entre sus regulaciones normativas pasaron grandes periodos de tiempo, hecho que daría a entender que las regulaciones han estado ajustadas a las realidades económicas, políticas y sociales, lo que se encuentra es otra realidad.

Que es muy complicado encajarlos dentro de las clasificaciones de bienes públicos porque aquellas normas no los desarrollan en modo alguno, ni directamente, ni por referencia. Esa puede ser la razón de su ausencia en estudios académicos y judiciales, pues a pesar de la existencia de su regulación, pareciera que son bienes prácticamente inexistentes; es más, no se entiende cómo su expresa denominación legal dentro del sistema jurídico colombiano se incorporó apenas con la promulgación de la Ley 2044 de 2020, cuando de ellos se tienen rastros casi desde el nacimiento de la República.

En 1888 ya se hablaba de ellos cuando se decía que eran los baldíos dentro de los territorios municipales, cuya primera regulación se hizo para organizar su administración. Recién fundada la República de Colombia, las normas de régimen político y municipal no tenían siquiera establecido que los municipios, como entes territoriales, se encargaran de la administración de los bienes nacionales en modo alguno, así lo confirma una norma que concedía únicamente a los Departamentos la función de reglamentar su enajenación (Ley 149 de 1888, artículo 129, numeral 19). Eso sí, a los municipios se les permitió servirse de ellos y generar algunas rentas por medio de su usufructo, mismo que terminaba legalmente en el momento en que el Estado hacía la cesión de la que eran objeto (Ley 56 de 1905, artículo 18) por tratarse de bienes fiscales adjudicables. Esa delimitación estricta de competencias territoriales empezó a ceder a inicios del siglo XX, cuando las normas de régimen político y económico les entregaron a los municipios la potestad de reglamentar el reparto y entrega de bienes ejidos y de los baldíos.

Pero no los dejó completamente autónomos, ya que las decisiones que estos tomaran debían estar aprobadas por el Gobernador y autorizadas por el Ministerio que tuviera los baldíos a su cargo (Ley 4 de 1913, artículo 169, numeral 17). Esto permitía la participación de las autoridades administrativas que tuvieran relación con los municipios, seguramente con la misión de que aquella revisión y aprobación no dejara perder los bienes nacionales en manos de personas que no cumplieran los requisitos para su adjudicación. Aunque no se debe dejar de lado que disposiciones similares se fijaron para las adjudicaciones de baldíos nacionales y que la experiencia con aquellos fue que se utilizó el andamiaje administrativo para evitar esos controles y verificaciones de requisitos legales de adjudicación, con lo que terceros no colonos ni cultivadores se hicieron propietarios y concentraron tierra. Se debe hacer la salvedad de que no es posible afirmar si para los baldíos urbanos se utilizó una práctica similar porque no se encontraron datos que permitieran concluir en este sentido.

Apartándose de las reglas aplicadas a los baldíos nacionales y de las competencias previas otorgadas a los departamentos y municipios, en 1928 se autorizó al Ministerio de Industrias para que adjudicara los baldíos dentro de los perímetros urbanos de los municipios, sin injerencia alguna por parte de las autoridades territoriales y sin contemplar los criterios de ocupación y explotación económica. Se hacía la simple verificación de que sobre ellos se hubiere construido la casa de habitación de los beneficiarios, con la condición de que aquella construcción hubiere

estado dispuesta en los planes desarrollo del municipio respectivo (Ley 98 de 1928, artículo 7), norma que en aquel tiempo era de difícil cumplimiento si se tiene en cuenta que los proyectos de desarrollo urbano, sobre todo en temas de edificación, cobraron relevancia después de que la propiedad adquirió función social en 1936.

Estas disposiciones contienen una relevancia social porque sus ejecuciones podrían ser las precursoras de la creencia popular de que las invasiones y las edificaciones para habitabilidad de las familias crean derechos de dominio, que de ser cierto también, creó de paso una realidad permisiva de las vías de hecho para adquirirlo. Fenómeno que ha tenido que ser saneado por medio de la constitución de títulos de transferencia en favor de aquellas familias<sup>1</sup> como forma de mitigación de los efectos adversos que genera la realidad de que para ciertos grupos poblacionales es muy difícil el acceso a la propiedad privada y a la vivienda digna (Corte Constitucional, 2015) (Ver anexo 3).

Retomando, para la aplicación de esta regla de adjudicación, la naciente de la construcción, se debía conocer qué bienes estaban dentro de los municipios y cuáles no. Para dirimir cualquier conflicto al identificarlos, en las normas que reglamentaron la Ley 200 de 1936, se estipuló que el criterio para definirlo sería físico. Se consideraba urbano todo inmueble dentro de los perímetros de los municipios y hasta 100 metros más allá de las construcciones más remotas (Decreto 59 de 1938, por el cual se reglamenta la ley 200 de 1936, artículos 3 y 28), lo que constituía no solo el reconocimiento de que no existía el catastro de los bienes nacionales, que hubiere ayudado a diferenciar bienes urbanos de bienes rurales, y bienes baldíos de bienes privados, sino que, además, como regla, tenía problemas. De un lado, más allá de las construcciones más remotas se podían edificar otras nuevas con lo que se ampliaba el perímetro urbano y se cambiaba la competencia de administración de los inmuebles de nacional a local, y por otro, que se desdibujaba por completo la verificación de los proyectos de desarrollo municipal porque un bien que en principio no estaba contemplado dentro de estos, por su posterior incorporación, no quedaba dentro de su margen de cobertura y, menos, debía atender a sus reglamentaciones.

---

<sup>1</sup> La norma más reciente de esta titulación para sanear vías de hecho para adquirir el dominio es la Ley 2044 de 2020.

Las disposiciones reseñadas ya denotaban un desorden administrativo en la adjudicación de bienes baldíos urbanos, ya fuera por la participación del gobierno central – a través de sus ministerios – en competencias que legalmente tenían los entes territoriales o por la falta de tecnicismo para verificar cuáles bienes eran urbanos y cuáles no, lo que definía sus reglas de administración. Con estos antecedentes normativos, se promulgó la Ley 137 de 1959, en adelante “Ley Tocaima”, que cambió la regla de construcción para adjudicación de baldíos urbanos y entregó, nuevamente, a los municipios la administración exclusiva de estos. La regla de construcción, que se entendió en principio para adjudicación – gratuita – quedó suspendida para aplicar una nueva, en la que aquellas condiciones de posesión y edificación en terrenos baldíos entregaban el derecho de preferencia sobre su compra, con lo que la entrega gratuita por parte del Estado se dejó de aplicar de inmediato. Hecho que seguramente desconoció algunos derechos previamente adquiridos y no alcanzados a obtener por el trámite anterior, tránsito normativo sobre el que no se cuenta con datos para su verificación.

Para el municipio de Tocaima, exclusivamente, los recursos provenientes de aquellas ventas debían ser utilizados para la adecuación de su acueducto municipal, pero para el resto de los municipios del país no se dispuso en ese mismo sentido, con lo que esos recaudos no quedaron atados a ninguna finalidad de beneficio social o territorial. Pudo ser un vacío en la redacción de la ley, pero sus implicaciones fueron importantes si se tiene en cuenta que se autorizó la venta de bienes públicos y que su producto no debía ser obligatoriamente invertido en alguna obra municipal específica o ser parte de otro proyecto de desarrollo territorial, en una época que se empezó a revisar que estos se estaban perdiendo, sin beneficio alguno, por la poca protección legal que de ellos se hacía<sup>2</sup>.

Las competencias administrativas de los municipios, que se habían suspendido desde 1928, fueron nuevamente atribuidas a ellos para el manejo de baldíos urbanos, ya no como gerentes de estos sino como sus propietarios. Con la afirmación de que los bienes nacionales nunca salieron de la propiedad del Estado, este, en su discrecionalidad, cedió en favor de los municipios todos los bienes baldíos que estuvieran dentro de sus perímetros urbanos (Ley 137 de 1959). La connotación fue que se entregaron bienes nacionales no identificados – no existía catastro –, a

---

<sup>2</sup> Sobre la normatividad expedida para mitigar los efectos de la pérdida de bienes públicos por concentración de tierra y falta de mecanismos de protección consultar la Ley 200 de 1936 y la Ley 135 de 1961, que en esta investigación fueron referidas para los bienes baldíos nacionales en el Capítulo II, páginas 63 a 65.

entes territoriales que desconocían su propia extensión geográfica – que además contaban con reglas no técnicas para su ampliación –, con la posibilidad legal de venderlos a ocupantes que hubieren hecho mejoras sobre ellos. Sin destinación específica diferente en caso de que no estuvieran ocupados y sin responsabilidad social de inversión de los recursos que con estas ventas se obtenían. Es decir, cambiaron de propietario para quedar inmersos en un limbo regulatorio que debía ser revisado.

Estas consecuencias, la de tener una opción de venta por ocupación sin términos temporales de referencia para acceder al derecho y la de manejo financiero sin destinación específica, debía ser regulada de alguna manera porque en esa indefinición se permitía recoger rentas a cargo de bienes públicos sin que se verificara su reinversión en temas sociales. Con la expedición del Decreto 1943 de 1960, reglamentario de la Ley 137 de 1959 se hicieron las regulaciones faltantes. Como el producto de las ventas de bienes baldíos urbanos solo había quedado regulado para el municipio de Tocaima, se extendió esta disposición en dos sentidos para que, en adelante, esos recursos fueran utilizados en obras de utilidad pública, especialmente para la adecuación de sistemas de acueducto y alcantarillado – artículo 4 –. En otro aspecto, para evitar abusos en el derecho de preferencia de compra otorgado a los ocupantes, se ordenó que hasta dos años posteriores a la vigencia de esta norma era el tiempo máximo permitido para que se hiciera la oferta de compra al municipio, so pena de perder aquel derecho y que se procediera con su enajenación en términos generales – artículo 8 – (Decreto 1943 de 1960).

Si bien las normas seguramente mitigaron los riesgos de pérdida de recursos obtenidos por la ventas de estos baldíos, no se debe dejar de lado que estos bienes eran inalienables por ser públicos, regla que no se tuvo en cuenta para esta regulación. Es más, lo que se reguló fue el proceder legal para su venta y no la conservación como patrimonio de los municipios, lo que quiere decir que la cesión no se hizo para atender a alguna problemática social definida sino para recoger lo más pronto posible la mayor cantidad de recursos así esto representara su pérdida en manos de privados. Este hecho también indica que para la Nación sus bienes baldíos no representaban provecho alguno en ese momento<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> No se puede dejar de lado que esta regulación se expidió en 1960, un año antes de la creación del INCORA (Ley 135 de 1961), lo que indica que la administración y protección de baldíos apenas se estaba organizando a nivel estatal, razón por la cual seguramente, por un lado, estas disposiciones no alcanzaron a atender aquellos postulados de

Cinco años más tarde, con el Decreto 3313 de 1965, se hicieron nuevas adecuaciones relativas a su venta. Se hizo claridad en que los bienes baldíos urbanos y los bienes ejidos tenían regulaciones encaminadas por sendas diferentes y que las normas de unos no necesariamente eran de aplicación analógica en otros – artículo 5 –. Se ordenó a los municipios limitar su área urbana con la finalidad de establecer qué bienes baldíos le pertenecían, misión que se debía cumplir en un año, so pena de aplicar la norma de los 100 metros más allá de sus últimas edificaciones para todos los efectos legales de venta – artículos 1 y 2 –. Para verificar que los bienes vendidos sí eran baldíos urbanos, se ordenó también que en las escrituras públicas se incluyera expresamente que se había hecho inspección ocular en este sentido y que se había autorizado dentro de los límites legalmente establecidos – artículo 3 –. Para evitar conflictos de competencia con el INCORA, entidad encargada de hacer las adjudicaciones de baldíos nacionales, se dejó expresa disposición de que este no tendría competencia alguna para disponer de los bienes baldíos urbanos en los entes territoriales que ya habían adquirido la categoría de municipios – parágrafo 2, artículo 4 –.

Con estas regulaciones quedó claro que la finalidad de la cesión de los baldíos a los municipios obedeció al poco provecho que el Estado veía en su administración. Y es que, en vez de ordenar un trabajo interinstitucional con el INCORA, lo que se hizo fue separarlo de cualquier competencia que pudiera intervenir con los manejos territoriales. Disposición muy reprochable al Estado porque, normativamente, creó un sistema de cero corresponsabilidades en el que era imposible hacer verificación alguna respecto del hecho de que los municipios pudieran hacerse a bienes baldíos que no le correspondían por medio de la ampliación de sus perímetros urbanos. Esto último, avalado con la normatividad que en realidad no los obligada a fijar estos perímetros, pues a cada regla creada se fijaba de una vez la excepción de aplicar las reglas de regulaciones anteriores.

Entre 1965 y 1997 el tema regulatorio de los bienes baldíos urbanos no tuvo avances o desarrollos, es más, como categoría de bienes públicos quedaron prácticamente en el olvido, de esto da cuenta el hecho de que la literatura jurídica de bienes públicos no entregó estudios sobre

---

protección para adjudicación a población campesina y desarrollo agrario, provecho que les encontró el Estado a los baldíos nacionales, y por otro, porque al ser de propiedad de los municipios, estos entes territoriales ya habían adquirido las competencias para su administración y enajenación, sin que se hubiere determinado algún tipo de colaboración armónica entre entidades para cumplir con algunos fines específicos.

el tema, que los fallos judiciales sobre su interpretación normativa en realidad no se produjeron antes de 1997, y que las normas relativas a los bienes baldíos nacionales nunca ordenaron una revisión, siquiera estadística, del destino de estos en manos de los municipios. Pasarían entonces más de tres décadas para que, dentro de las regulaciones en temas de urbanismo, competencias territoriales y administración de bienes públicos, se confirmara que los bienes baldíos que estuvieran dentro de los municipios y distritos pertenecerían, a partir de ese momento, a esas entidades territoriales (Ley 388 de 1997, artículo 123).

Esta norma, artículo 123 de la Ley 388 de 1997, se redactó para ratificar la propiedad de bienes baldíos urbanos en cabeza de los entes territoriales – municipios y distritos – y para excluir de aquella regulación los bienes que constituyeran reservas ambientales. Tuvo como efecto colateral la creación de una ambigüedad interpretativa que en la actualidad no está conciliada al interior de las salas del Consejo de Estado, tema que se abordará en la segunda parte de este capítulo, pero sobre lo que se puede adelantar que es una situación parecida a la que viven los bienes baldíos nacionales con la interpretación que la Corte Suprema de Justicia hace de la Ley 200 de 1936 y la Ley 160 de 1994. La citada ambigüedad consiste en que si la ley 137 de 1959 ya había entregado la titularidad del dominio de los bienes baldíos urbanos a los municipios, cuál era, entonces, la necesidad de que una norma posterior – Ley 388 de 1997 – hiciera una aclaración en este aspecto. Y más allá todavía, con qué finalidad volvió a hacer aquella transferencia solo para reservar los que, de naturaleza baldía, constituyen reservas ambientales.

Esta imprecisión creó dos teorías, una que afirma que las transferencias de baldíos urbanos solo eran posibles dentro de la vigencia de la Ley Tocaima – Ley 137 de 1959 – y las aclaraciones respecto de las ventas hechas en sus decretos reglamentarios, términos a partir de los cuales los baldíos urbanos no vendidos pasaron otra vez a ser de propiedad de la Nación, razón por la cual se tuvo que volver a ordenar su transferencia con la Ley 388 de 1997. La otra, que afirma que la Ley 137 de 1959 hizo las transferencias de dominio en favor de los municipios de manera general y que la Ley 388 de 1997 lo único que hizo fue aplicar una fórmula de continuidad normativa para que quedara dentro de los postulados de la Constitución Política de 1991 y para que los entes territoriales no olvidaran la existencia y uso de estos baldíos urbanos dentro de sus planes de desarrollo.

Desprovisto el tema de posteriores regulaciones, en adelante, la interpretación y alcance de estas teorías fue de conocimiento del Consejo de Estado, que no encontró una fórmula concreta de armonización, como se verá, realidad que a nivel institucional causó algunos estragos también en temas de aplicación normativa y, sorprendentemente, hasta en el reconocimiento de la existencia misma de bienes baldíos urbanos en el ordenamiento jurídico colombiano, enfoque institucional que será tratado en la tercera parte de este capítulo. Veintitrés años después, con la Ley 2044 de 2020 se volvería a hacer una regulación de bienes baldíos urbanos. Esta norma nacional regula, por un lado, aspectos de la titulación de bienes en favor de grupos humanos que han construido o desarrollado urbanizaciones ilegales por los efectos de los fenómenos de desplazamiento de asentamientos humanos o por la práctica de urbanizadores ilegales de parcelar y comercializar bienes públicos. Por otro lado, estableció la posible fórmula de saneamiento de la titulación de los bienes baldíos urbanos en favor de los municipios y distritos.

Con esta regulación, por primera vez en la historia de Colombia se eleva a nivel legal la denominación y concepto de los bienes baldíos urbanos: “Son aquellos bienes de propiedad de los municipios o distritos, adquiridos con fundamento en lo dispuesto en el artículo 123 de la ley 388 de 1997, localizados en el perímetro urbano de la entidad territorial” (Ley 2044 de 2020, artículo 2). Concepto en extremo generalizado, en el que no se incluye característica alguna de los diferencie de otros bienes públicos; es más, no se define su naturaleza jurídica. Contenido normativo con el que se puede afirmar que aquella inclusión obedeció más a una fijación de la teoría de que estos pasaron a ser parte de los municipios con la Ley 137 de 1959, de manera temporal, con un término legal establecido, que una vez vencido los volvió a dejar en propiedad de la Nación, y que con Ley 388 de 1997 se hizo una nueva transferencia a los entes territoriales, ya de manera atemporal y definitiva. Conclusión a la que se llega porque su definición apunta a que la cláusula de transferencia se hizo en 1997 y no en 1959, elaboración conceptual esta que deberá ser definida más adelante en algún decreto reglamentario o por interpretación judicial. En todo caso, se destaca su mención expresa y legal, aunque esta no haya hecho aporte alguno diferente al de una publicidad de normatividad ya conocida. Otros tres aspectos importantes que se incluyeron en esta norma.

El primero, que su declaración como bienes baldíos urbanos se producirá con el cumplimiento de varias condiciones – artículo 3 –. La expedición de un certificado especial de

carencia de identidad registral a cargo de la oficina de registro de instrumentos públicos cuyo círculo corresponda a la ubicación geográfica del inmueble; la expedición, por parte del municipio o distrito, de un acto administrativo de cesión a su favor, para el que se debe citar e incorporar la información certificada por el registrador de instrumentos públicos respecto de la carencia de identidad en registro; al acto administrativo de cesión se le debe incluir una cláusula en que se faculte a la administración local para radicarlo en la oficina de registro de instrumentos públicos que corresponda y solicitar apertura de matrícula inmobiliaria en donde este quede inscrito. Esta regulación, en lo que tiene que ver con la certificación que debe expedir el Registrador de Instrumentos Públicos, es una emulación del procedimiento establecido por la Superintendencia de Notariado y Registro para la certificación de carencia de antecedente de registro que profiere para, probar, conforme lo ordenó la Corte Constitucional, la naturaleza jurídica de un bien inmueble (Corte Constitucional, 2014, e Instrucciones Administrativas 10 y 14 de 2017 SNR).

Pero al margen de esa discusión de competencias que ya se analizó en el capítulo anterior – en lo que se refiere a quién es el competente para crear una norma de administración de bienes baldíos y quién los es para expedir un documento que pruebe la naturaleza jurídica de un bien inmueble –, un hecho que llama mucho la atención es que para la titulación de bienes baldíos urbanos ya no se habla de antecedente de registro sino de carencia de identidad registral, conceptos claramente diferenciados. Un antecedente de registro se asocia a un documento inscrito en el registro de instrumentos públicos, probatorio de realidades jurídicas y oponible entre las partes y ante terceros, que demuestra la existencia de una cadena de tradición con la que se puede establecer la titularidad del derecho de dominio; en cambio, la identidad registral es un concepto asociado a que un inmueble, con antecedentes de registro inscritos o no, está incorporado en el catastro y tiene asignado un número de chip que lo diferencia de otro.

Entonces, lo que la norma indica es que para titular un bien baldío urbano, el insumo proveniente de la Superintendencia de Notariado y Registro, a través de las oficinas de registro, lo que debe certificar es que el inmueble no tiene relación catastral inscrita. Hecho que sí puede informar, pero con el que no se puede afirmar que, uno, no tiene antecedentes de registro, ya sean para dominio público o privado, dos, que se trata de un bien baldío y, tres, que se encuentra dentro del perímetro urbano de un municipio o distrito. Esto, sin duda, constituye una nueva

etapa de regulación que, en aras de salvaguardar los bienes públicos de la Nación, establece procedimientos confusos para la identificación de bienes baldíos urbanos y de su efectiva titulación. Mismos que a su vez desconocerían la posible existencia de antecedentes de registro que pudieren ser oponibles a los entes territoriales y que, en casos específicos, impedirían hacerse al dominio sobre estos bienes, ya sea porque se titularon en favor de otra entidad en otro momento histórico o porque se demostraría dominio privado. Otra parte confusa de aquel proceder legal es que se designe a la misma entidad administrativa para que profiera una certificación que ella misma va a registrar con posterioridad, esto en el entendido de que el insumo más importante del acto administrativo de cesión es la carencia de identidad registral. Es decir, la oficina de registro de instrumentos públicos competente expide el documento probatorio con el que se hace la declaración de dominio en favor del municipio y luego lo registra, asumiendo con ello una carga probatoria creada por la ley 2044 de 2020, pero sobre la que se podría controvertir su adecuación al ordenamiento jurídico por un posible desconocimiento del debido proceso en materia de competencias administrativas.

Otro de los aspectos regulados con esta norma tiene que ver con el uso o la destinación de los bienes baldíos urbanos. Una vez declarados como tales entran a hacer parte de los bienes del municipio, razón por la que pueden ser convertidos en bienes de uso público, bienes fideicomisarios o bienes fiscales generales – artículo 3 –. Si bien el esfuerzo regulatorio es válido e importante, esa dispersión de finalidades si deja la duda de conocer por qué al convertirse los bienes baldíos nacionales en bienes baldíos urbanos se perdió la vocación de adjudicación, aquella que era garantía del acceso a la propiedad para ciertos grupos poblacionales en condiciones dignas, que se definió en la política agraria del país, cuyo propósito era cerrar la brecha inequitativa en el reparto de la tierra. Y con esto no es que se afirme que el desarrollo territorial no es importante, porque sí lo es, pero por qué desnaturalizar bienes nacionales y dejar su uso en un sistema libre cuando lo que podría suceder es que los baldíos urbanos se entreguen a los municipios para que con ellos, o de los frutos de que ellos generen, se adelanten programas de vivienda de interés social. Sobre todo con el conocimiento de que ya no existen bienes ejidos para cumplir con estos propósitos y que, como se verá, Colombia ya tiene un déficit de consecución de bienes para este tipo de proyectos (Corte Constitucional, 2015) (Ver anexo 3).

El último aspecto regulado al que se hacía referencia fue el de su inventario – artículo 5 –. Como la finalidad de la Ley 2044 de 2020 fue la legalización de títulos de propiedad en zonas en donde la población haya desarrollado proyectos de vivienda, el inventario de bienes se ordenó focalizado a aquellos identificados que cumplan con estas necesidades. Esto quiere decir, que no se ordenó un inventario de bienes baldíos urbanos general para todos los municipios del país sino solo de los que se identifiquen para ejecutar los saneamientos de que trata esta ley, situación que evidencia que no se reguló el tema para lograr una identificación completa sino por la utilidad que representaba para esta norma. Esto creó un vacío regulatorio que en algún momento debe ser regulado, pero con lo que se permite, por lo menos temporalmente, que los entes territoriales no estén obligados a adelantar su catastro de manera global.

El dinamismo normativo pondrá a los bienes baldíos urbanos en otros escenarios, con otras finalidades, con otras adecuaciones, que deberán tener en cuenta que sus precursores tenían una vocación social importante y que mantenerla no desdibujaría el componente de desarrollo territorial, además, que es vital su identificación universal porque solo a partir de ese conocimiento es que los planes de desarrollo quedarían atados a realidades inmobiliarias y a políticas públicas medibles y verificables. Con la implementación del proyecto de catastro con enfoque multipropósito, cuyas etapas de ejecución ya iniciaron en el país, se espera que no solo los bienes baldíos urbanos cobren algo del protagonismo que debieran tener, sino también todos los bienes públicos.

## **2. Precisiones jurisprudenciales sobre los bienes baldíos urbanos en Colombia**

Si la ley 2044 de 2020, como se vio, tiene problemas de regulación sobre los bienes baldíos urbanos – titulación, finalidad, inventario –, entonces lo procedente, mientras se definen esas nuevas interpretaciones y se entregan sus reales alcances, es que se revise qué precisiones jurisprudenciales han entregado las Altas Cortes sobre la regulación de estos, pues a partir de este conocimiento se puede establecer si la ley y los fallos judiciales van en un sentido lógico o si, como pasó con los bienes baldíos nacionales, se presentan discrepancias casi irreconciliables entre las teorías jurídicas que maneja cada corte. Esta revisión también es útil para establecer si las disposiciones más recientes atendieron a estos conceptos judiciales previos o si no los tuvieron en consideración, realidad que en uno u otro caso tiene implicaciones importantes dentro del ordenamiento jurídico porque, comprobada alguna de ellas, se puede definir si la

producción normativa es sistémica o parcializada. Un último aporte de estos estudios judiciales es que también comunican su entendimiento sobre la naturaleza y régimen jurídicos, cómo se estructura la administración y qué usos deberían tener los bienes baldíos urbanos.

Para mantener un orden temático, pero apartado entre cada Corte, se revisarán sus fallos en forma separada, en orden cronológico, con las observaciones que cada caso amerite, Como preámbulo se puede informar que hasta el año 2020 solo la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado han tenido oportunidad de hacer algún pronunciamiento en temas relacionados con los bienes baldíos urbanos, casuística que no ha llegado a la Corte Constitucional y que hubiere sido importante porque en ella se implementaría parte de su doctrina sobre la protección de bienes públicos. Sin embargo, el aporte escogido para este aparte en aquella está relacionado con definiciones sobre lo que se debe entender por suelo urbano y suelo de expansión urbana, relevante para definir competencias territoriales sobre los bienes baldíos.

## **2.1. Corte Constitucional**

En 2015, la Corte Constitucional tuvo que definir la constitucionalidad de las normas que permiten el desarrollo de macroproyectos de interés social nacional (Ley 1469 de 2011), que son los destinados para mitigar el impacto de falta de suelo para vivienda urbana y vivienda de interés social urbana, en zonas urbanas y de expansión urbana. Las normas se encontraron ajustadas a los principios constitucionales porque, afirmó la Corte, una ley encaminada a la solución de problemas habitacionales en centros urbanos ataca tres problemas existentes en Colombia. Uno, el impacto de la poca producción de bienes habilitados para construcción de vivienda, dos, las actuales necesidades de vivienda de interés social y de interés social prioritario, tres, el déficit habitacional ante la demanda de nuevos hogares año a año (Corte Constitucional, 2015) (Ver anexo 3).

Este fallo, sentencia C 165 de 2015, tiene grandes connotaciones que tocan realidades relacionadas con los bienes baldíos urbanos. Por un lado, es el reconocimiento de que las políticas de consecución de vivienda en Colombia no obedecen a una real política pública sino a regulaciones dispersas que necesitan control, por otro, se pone de presente que una de las posibles formas de mitigación de los efectos negativos de ello es la utilización de los bienes que están en las zonas urbanas y zonas de expansión urbana como un mecanismo de consecución de

tierra para cumplir con esos objetivos de creación de espacios de vivienda digna. Si la Corte Constitucional ya definía esto en 2015, no es desacertado insistir en la idea de que la destinación natural de los bienes baldíos urbanos sea la de servir de medio para adelantar proyectos de construcción de vivienda, máxime si su naturaleza jurídica primaria los tiene dispuestos para que sean herramienta de acceso a la propiedad privada, y no queden dispuestos al sistema de libre destinación que ahora tienen los municipios en Colombia.

Como aporte conceptual, esta sentencia define que, conforme a los postulados de la Ley 388 de 1997, los suelos urbanos, además de encontrarse físicamente en centros urbanos, tienen la característica de contar con vías de acceso y/o redes de servicios públicos domiciliarios (Corte Constitucional, 2015). Entonces, una manera de delimitarlos, si es que no existe ordenamiento territorial que lo indique, es que esos límites más extremos estén fijados por la cobertura más extrema de servicios públicos que se haga por parte del municipio. Esta tesis desecha por completo las que se imponían sobre los 100 metros más allá de las últimas edificaciones para delimitar los perímetros urbanos, pero, en realidad, constituyen el mismo problema de inexactitud, porque esos límites pueden ser ampliados, sin tecnicismo alguno, en la medida de que los municipios extiendan sus redes de prestación de servicios públicos.

En contraste, la Corte definió que el suelo rural no es necesariamente el que cuente con estas características o limitaciones descritas, sino porque sus regulaciones y usos así lo definen como tal, apreciación que es más lógica y concreta porque deja en manos de las normas de ordenamiento territorial la responsabilidad de definir las condiciones de uso del suelo. Para terminar, indicó que las zonas de expansión urbana son delimitaciones incorporadas en los planes de desarrollo de los municipios en los que participan otros entes territoriales, entidades administradoras de bienes públicos y empresas prestadoras de servicios públicos (Ley 388 de 1997, artículo 32). Esto, con la finalidad de revisar sus condiciones de habitabilidad y la disposición para llevar servicios públicos a esas zonas.

Se evidencia una conceptualización que no solo es aclaratoria – suelo urbano, suelo rural, suelo de expansión urbana –, sino que tiende a limitar el uso que pueden tener las zonas urbanas y de expansión urbana como herramienta de mitigación del déficit de vivienda en el país, importante adelanto jurisprudencial, cuyas bases o principios sí se han llevado a regulaciones recientes – por ejemplo la ley 1469 de 2011 para los macroproyectos de interés social nacional o

la Ley 1776 de 2016 sobre las zonas ZIDRES –, hecho que demuestra que los avances legislativos si están atendiendo a aquellas precisiones judiciales, realidad también verificable para los bienes baldíos urbanos, cuya regulación desligada de finalidades sociales específicas, sí atendió a la doctrina elaborada por el Consejo de Estado, como se verá más adelante.

## **2.2. Corte Suprema de Justicia**

La Corte Suprema de Justicia no ha trazado una línea jurisprudencial exclusiva para el tratamiento de bienes baldíos urbanos porque como Corte de cierre no ha tenido casos relevantes que hayan hecho revelar su teoría, sin embargo, profirió dos fallos en 2018, en sede de tutela, con los que hizo unas precisiones importantes, relativas a estos bienes, en temas de uso y naturaleza jurídica.

En el primero de ellos, de enero de 2018, en que confirmó la tesis de inembargabilidad de bienes baldíos en general, la llevó a esclarecer que sobre estos bienes existen diferentes competencias en cuanto a su administración, y que de conformidad con la Ley 388 de 1997, los que se encuentran ubicados dentro de los municipios son de propiedad y responsabilidad de estos entes territoriales. Que no es sino una interpretación directa de la ley, pero el aporte importante para su teoría es que, afirmó que, en esas condiciones de administración, los baldíos urbanos están destinados para “la realización de los fines del ordenamiento territorial” (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 2018) (Ver anexo 1), sin entrar en mayores apreciaciones al respecto.

Esta generalidad en su uso, abierta o dispersa, fue la que se acogió en la Ley 2044 de 2011, en el entendido de que al entrar al patrimonio de los municipios como bienes de uso público, bienes fiscales o bienes fiscales titulables se plantea la posibilidad de que, en alguno de estas finalidades, sean útiles para el desarrollo territorial. Esto marca una diferencia de finalidades descrita por la Corte Constitucional, aunque se debe dejar la salvedad de que esta última es un desarrollo adjunto a temas de consecución de bienes para construcción de vivienda y no porque se haya pronunciado directamente sobre la destinación de los bienes baldíos urbanos.

En el segundo fallo, de julio de 2018, hizo aclaraciones más enfocadas a la comparecencia de las partes dentro de los procesos de pertenencia y a la prueba de la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles. En primer lugar, reiteró su postura de que no es posible rechazar demandas de

pertenencia aduciendo que un bien es baldío, solo por el hecho de que la certificación especial de la oficina de registro de instrumentos públicos indique que no había antecedente de registro o folio de matrícula inmobiliaria, pues, a pesar de que solo la tradición inscrita es la oponible en Colombia, lo cierto es que este documento solo tiene mérito probatorio para identificar si el litigio se conforma con personas determinadas o indeterminadas, según se encuentren o no titulares de derechos reales inscritos

Una segunda aclaración tuvo que ver con la interpretación del artículo 375 del Código General del Proceso, para lo que dijo que si de conformidad con el artículo 123 de la ley 388 de 1997 los baldíos urbanos pertenecen a los municipios, no había razón para que se notificara a la Agencia Nacional de Tierras de los procesos de pertenencia que pretendan prescribirlos, pues, esta es responsabilidad del municipio o distrito y no de la entidad administradora de los bienes baldíos nacionales, conclusión cierta y lógica que, además de fijar litigios reales, responsabiliza directamente a los entes territoriales de la protección y conservación de sus bienes.

Una última intervención en temas de la prueba de la naturaleza jurídica fue la de afirmar que la definición de esta respecto de los bienes públicos de los entes territoriales denominados municipios se acredita con la certificación para esta finalidad expedida por las unidades catastrales nacionales o descentralizadas, o con el documento oficial en donde esta reconozca aquella, y no por otras, sobre todo, tratándose de bienes baldíos urbanos que legalmente pasaron a los patrimonios municipales. Aquí la Corte Suprema de Justicia se apartó totalmente de los postulados de la Corte Constitucional respecto del documento que, según esta última, prueba la naturaleza jurídica de un bien inmueble, pero más importante todavía, se fijó quién es el directo responsable de establecer esta realidad jurídica. No es la Superintendencia de Notariado y Registro por medio de los certificados especiales que expiden los registradores de instrumentos públicos sino los organismos de catastro. Infortunadamente, esta certeza jurídica no tuvo eco en los postulados de la Ley 2044 de 2020 que, no solo acogió las teorías de la Corte Constitucional, muy discutibles, sino que hizo la variación del tipo de relación registral que se debía revisar para estos fines, es decir, el cambio de antecedente de registro por el de identidad catastral.

### **2.3. Consejo de Estado**

El Consejo de Estado, por su parte, si ha tenido que entregar conceptos y fallos en los que ha analizado algunos alcances normativos sobre los bienes baldíos urbanos que, se debe decir de

antemano, no guardan concordancia entre sus diferentes salas de decisión, pero que son importantes para la construcción de su teoría porque de estos se han valido algunas instituciones para proponer regulaciones o para aplicar aquellas interpretaciones en la ejecución de sus funciones. Situación que pudiere denotar algunas fallas en la regulación o ausencia de ella, pero que es una realidad con la que se debe trabajar para no paralizar la operatividad administrativa del Estado. Siete pronunciamientos sobre los bienes baldíos urbanos constituyen la totalidad de sus intervenciones en la materia, razón por la cual se entregarán los puntos más relevantes de estos en forma cronológica (Ver anexo 2).

Primero. En 1993 se tuvo que aclarar que cuando el INCORA hacía las adjudicaciones de bienes baldíos, competencia legal que tenía desde antes de la promulgación de la Constitución Política de 1991, no podía disponer de los que estuvieran ubicados dentro de los municipios porque con la entrada en vigencia de la Ley 137 de 1959 estos se habían cedido en favor de los entes territoriales y eran los encargados de su administración. Realidad que ya se había establecido con el Decreto 3313 de 1965, pronunciamiento con el que se advierte que para la Sección Tercera del Consejo de Estado, que profirió este fallo, la Ley 137 de 1959 no tuvo limitación temporal de aplicación y que la cláusula de transferencia de dominio de baldíos a los municipios continuaba vigente en aquel momento. En este fallo también se reiteró que para decidir cualquier controversia de competencias administrativas, respecto de si se estaba tratando con un bien baldío nacional o urbano, se debía verificar la delimitación geográfica municipal establecida por los Concejos Municipales o, en su defecto, aplicar el criterio general de los 100 metros más allá de las últimas edificaciones de los municipios (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 1993).

Segundo. Una controversia suscitada en 1994, pero fallada en 2001, hizo que la Sección Tercera fijara unas ideas en las que tuvo cuidado de no involucrar las normas contenidas en la Ley 388 de 1997 para no generar traslapes de aplicación normativa y nulidades procesales, esto, a pesar de que en el momento de decidir el asunto aquella ya estaba vigente. La primera aclaración fue la de definir que los bienes baldíos urbanos eran aquellos que se habían cedido a los municipios con la ley 137 de 1959, con la finalidad de ser vendidos, y regulados por los Decretos Reglamentarios 1943 de 1960 y 3313 de 1965, con lo que se confirmó que el Consejo de Estado aplicó la teoría de continuidad normativa de la Ley 137 de 1959 en sus fallos y que

esta era su posición oficial como Corte. La segunda aclaración, en términos de naturaleza jurídica, fue que los bienes baldíos urbanos no eran los mismos bienes ejidos y tampoco los baldíos rurales, o nacionales (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 2001), con los que los individualizó como bienes públicos y sobre los que informó su régimen jurídico vigente, que en 2001 era toda una novedad jurídica porque se fijaron la reglas de una especialidad inmobiliaria perdida dentro del ordenamiento jurídico.

Tercero. En 2002, al revisar la solicitud de nulidad de un acto de registro de instrumentos públicos, la Sección Primera del Consejo de Estado cometió una imprecisión que dividió la cuidadosa jurisprudencia con la que se habían manejado los bienes baldíos urbanos. Al definir que la competencia de titulación sobre estos correspondía a los municipios, por expresa cesión legal de la propiedad en su favor, citó como norma antecedente, únicamente, al artículo 123 de la Ley 388 de 1997, con lo que desconoció la continuidad normativa de la Ley 137 de 1959 que se había hecho expresa en otros fallos del Consejo de Estado (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, 2002). Situación que abrió la puerta para solicitar adjudicaciones de baldíos urbanos ante los entes administradores nacionales, si se llegaron a acreditar las condiciones de ocupación y explotación económica antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994. Con la imprecisión normativa sobre las competencias administrativas de bienes baldíos, pero sobre todo por la dificultad para lograr la identificación de un bien como baldío urbano, una afirmación tan sencilla como la descrita desató, al igual que en los bienes baldíos nacionales, un doble régimen normativo vigente para aplicar a los mismos casos concretos, situación no prevista por la Sección Primera del Consejo de Estado.

Cuarto. Para definir algunos temas de sus competencias propias, el Ministerio del Interior y de Justicia solicitó concepto al Consejo de Estado para que se entregaran aclaraciones sobre los bienes baldíos urbanos y la aplicación de las leyes 137 de 1959 y 388 de 1997. Del análisis de la ley 137 de 1959 se definió que para acceder a la compra de baldíos urbanos, se debía ser dueño de mejoras sobre ellos (Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, 2004), cosa que no del todo cierta porque esta situación solo entregaba un derecho de preferencia sobre la compra y no era el requisito único para su oferta. La oferta de compra debía hacerse dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la ley, después no se tenía ese derecho y, de haberse efectuado construcción sobre este, esa situación se tendría como un factor para una posible adjudicación

(Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, 2004), reflexiones que le apuntan a concluir que la Ley 137 de 1959 tuvo una vigencia expresa para hacer las compras de inmuebles y quien no accedió a la propiedad en ese momento perdió las prerrogativas legales dispuestas para ello.

Sobre la misma norma también se dijo que los terrenos baldíos que no se vendieron, por parte del municipio, dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la ley, nunca salieron de propiedad de la Nación, y fueron baldíos nacionales hasta la expedición de la ley 388 de 1997 (Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, 2004). Afirmación que cambia por completo la línea que había mantenido el Consejo de Estado hasta 2002 y con la que se desconocieron los alcances legales que definían competencias territoriales. Pero que dejó en un escenario indefinido a los baldíos urbanos porque se los arrebató a los municipios para dejarlos en cabeza de la Nación entre 1965 y 1997, periodo en que el INCORA no adelantó proyectos de política agraria con estos por considerarlos fuera de sus competencias administrativas. Las finalidades de la ley 137 de 1959 fueron las de recoger fondos para la construcción de obras de servicios públicos y hacer recaudo de impuestos por medio de la incorporación de propietarios privados en los catastros municipales (Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, 2004), exposición que confirma la tesis de que a los baldíos urbanos se les aplicó una teoría extractivista porque el Estado no tenía planes o proyectos a ejecutar con estos y salía más económico perderlos que administrarlos.

Estos bienes nunca fueron de los municipios porque su cesión tenía una condición suspensiva consistente en su posterior e inmediata venta, es decir, si el inmueble no se vendía, se entendería que nunca se cedió al municipio y, por ende, era de la Nación (Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, 2004), apreciación que desconoce que la Ley fue el título de transferencia de dominio. Esto sin perjuicio de las consideraciones que sobre el registro de instrumentos públicos también se pudieren hacer respecto de la publicidad y oponibilidad de aquella cesión, y también desconoce la existencia misma de bienes baldíos urbanos porque, en este entendido, salían del ámbito nacional para que el producto de su venta ingresara al patrimonio municipal, con un consecuente cambio de naturaleza jurídica de público a privado.

En contraste, sobre la Ley 388 de 1997 las conclusiones fueron que esta norma no tiene cláusula de continuidad con la ley 137 de 1959, es decir, no se debe entender que se trata de los

baldíos urbanos a que se refería la Ley Tocaima sino a una regulación nueva en el ordenamiento jurídico colombiano (Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, 2004), interpretación que los desliga completamente de una finalidad social en beneficio municipal y los deja a la discrecionalidad de los entes territoriales sin control alguno, cosa que no sucedería si se aceptara la continuidad normativa porque, entonces, su disposición hubiere quedado atada a la utilidad pública, escenario en donde se hubiere aplicado sin resistencia la teoría de la Corte Constitucional para mitigar el déficit de consecución de vivienda de interés social. Así su finalidad no solo sería la generación de beneficios económicos para los municipios, muy positiva, sino también la de que tuvieran una carga social en la que no se desconocieran los esfuerzos históricos de que los baldíos sean utilizados para un acceso equitativo a la propiedad, sean estos nacionales o urbanos.

También se hizo la claridad de que ningún ocupante, ni siquiera con derechos sobre mejoras, tiene derecho de compra o de adjudicación sobre ellos (Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, 2004), que se constituye como una extensión interpretativa de que los bienes públicos denominados baldíos son inalienables. Se afirmó que estos bienes dejaron de ser baldíos urbanos por la transferencia hecha por el artículo 123 y entonces eran bienes del municipio para los fines estipulados en los planes de ordenamiento territorial, con lo que se cumplió el mandato constitucional del artículo 150-18, haberles dispuesto una “finalidad específica” (Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil, 2004). Conclusión que no es del todo cierta, pues, esa transferencia legal requiere de la constitución de un título que se debe inscribir en el registro de instrumentos públicos y en cuyo certificado de tradición y libertad debe constar una anotación de la cesión y otra posterior que informe su destinación en cualquiera de sus modalidades. Tampoco es correcto sostener la teoría de inexistencia de estos bienes públicos porque, en su estado natural, la interpretación judicial previa, y las disposiciones contenidas en la Ley 2044 de 2020, expresamente los denominaron bienes baldíos urbanos.

Quinto. Muy a pesar de las conclusiones que hicieron parte del concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil en 2004, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en 2005, cambió su postura tradicional respecto de la continuidad normativa de la Ley 137 de 1959 y, además, defendió la teoría de una competencia administrativa en materia de disposición de bienes baldíos que no es muy clara. Hasta 2002 la Sección Tercera del Consejo de Estado defendió la teoría de

que la ley 137 de 1959 se mantuvo vigente en el ordenamiento jurídico colombiano y que fue reforzada por la Ley 388 de 1997, pero en 2005, adoptó la postura institucional entregada en 2004, para afirmar que los baldíos urbanos no salieron del dominio de la Nación sino que pasaron a los municipios con la condición de que fueran vendidos de manera inmediata (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 2005), hecho que no acontecido los mantuvo como bienes baldíos nacionales, aclaraciones que presentan los reparos ya expuestos.

Pero, además, en este fallo se hizo una precisión inoperante: se afirmó que las competencias para adjudicar bienes baldíos urbanos estaban en cabeza de los Concejos Municipales porque los Decretos 1943 de 1960 y el 3313 de 1965 todavía estaban vigentes (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera, 2005). Lógica incomprensible que decanta en el hecho de que se le dio alcance a los Decretos Reglamentarios de una norma que según al Alto Tribunal ahora no se debía aplicar – Ley 137 de 1959 – porque, según esta misma Sala ahora afirmaba, tuvo una vigencia limitada en el tiempo. Luego, aquellos decretos tampoco deben ser aplicables a las regulaciones de la Ley 388 de 1997. Precisiones que generaron más confusiones que certezas, que ponen de presente la existencia de normas vigentes a las que no se les pudo definir una interpretación adecuada, divergencias que causan traslapes normativos.

Sexto. En 2008 la Sección Primera del Consejo de Estado, se desconoce si por fijar nuevas posturas judiciales, por hacer aclaraciones, o porque desconocía los fallos proferidos en las otras secciones, volvió a cambiar las reglas de interpretación sobre bienes baldíos urbanos. La nueva doctrina se explicó así. Los bienes baldíos urbanos son patrimonio de los municipios, razón por la que debe entenderse que fue la ley su título y modo de transferencia, entonces, el acto administrativo de adjudicación es declarativo y el registro solo tiene carácter publicitario (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, 2008).

Conclusión que no tiene sustento normativo expreso, con lo que se hace discutible porque haciendo una analogía con los bienes baldíos nacionales, si para ellos los actos administrativos de adjudicación son traslaticios de dominio, porque para los baldíos urbanos no se aplica la misma lógica si, al fin y al cabo, se trata de la misma clase de bienes. Aunque también es cierto que para unos se habla de adjudicación y para los otros lo que ocurrió fue una cesión del derecho de dominio, lo que encajaría con las reflexiones citadas.

Con la transferencia de dominio que hizo la ley, los baldíos urbanos dejaron de ser baldíos y su dueño ahora es el municipio (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, 2008), pero semejante generalidad incorpora al patrimonio municipal bienes desprovistos de naturaleza jurídica sobre los que, en principio, no se tendría destinación específica sino hasta que se incorporen a los planes de ordenamiento territorial. Entonces, para efectos administrativos, mientras se define su utilidad, lo más sano es que se denominen como lo que son, baldíos urbanos, y posteriormente se hagan las transformaciones de naturaleza jurídica a que haya lugar.

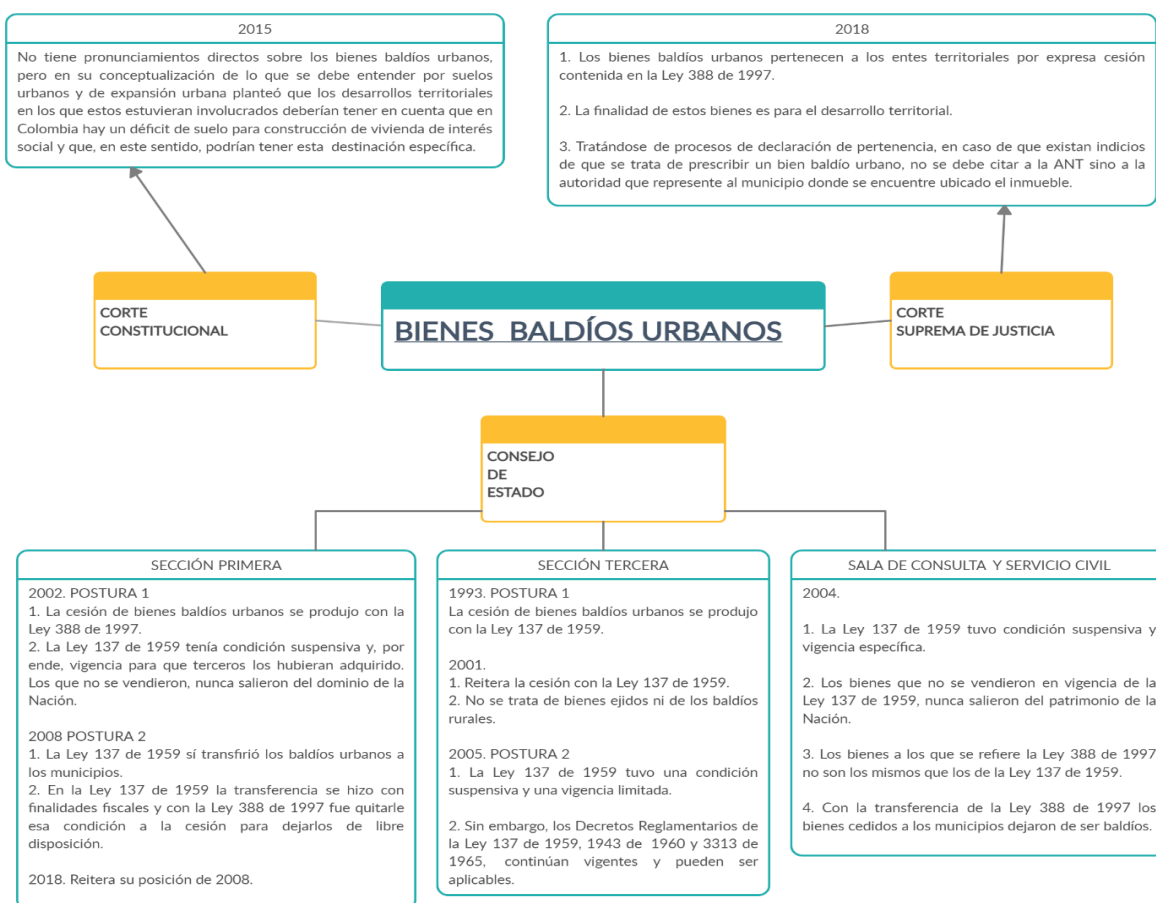
En otros apartes de esta reciente doctrina se afirmó que la Ley 137 de 1959 sí transfirió a los municipios todos los bienes baldíos urbanos, incluso los que no estuvieron ocupados o tenían mejoras constituidas (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, 2008), lo que desvirtúa la existencia de una condición suspensiva sobre la cesión previa a la venta como había entendido la sala de consulta y servicio civil en 2004. Con lo que se aceptó nuevamente su continuidad normativa con la Ley 388 de 1997 y los efectos que la línea de jurisprudencia que la Sección Tercera había marcado desde 1993. Para terminar, se tomó el trabajo de hacer la armonización normativa que entre la ley 137 de 1959 y la ley 388 de 1997 en donde concluyó que, en la primera, las ventas tenían finalidades fiscales para provecho de los municipios, y en la última, se eliminó esta restricción para dejar estos bienes como de libre disposición (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, 2008), esfuerzo que sí hace la claridad suficiente y requerida, pero que desliga de los fines sociales el uso de los baldíos urbanos y deja desprovisto de insumos físicos a aquel objetivo de acceso equitativo a la propiedad.

Séptimo. Diez años más tarde, en 2018, la Sección Primera del Consejo de Estado, al fallar un asunto cuyos hechos ocurrieron en 1992 no hizo análisis o modificaciones a las pautas entregadas en 2008 y se limitó a aplicar la Ley 137 de 1959 al caso de estudio (Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, 2018).

De las precisiones judiciales entregadas se comprobó que allí en donde la ley no hizo regulaciones, las Cortes sí tuvieron que hacerlo para entregar respuestas para la solución de casos concretos, hecho que las llevó a formular teorías que no siempre guardaron armonía con la realidad o con posturas previamente fijadas al interior de cada corporación, divergencias que

hicieron eco institucional como se verá en el siguiente aparte. También se observó que, en los planteamientos generales, las regulaciones más recientes de baldíos urbanos acogieron algunas de las teorías fijadas a nivel judicial, pero en ningún aparte de la norma se hizo la claridad de su naturaleza jurídica después de que entran al patrimonio de los municipios y tampoco sobre su destinación legal específica. A pesar de que para efectos prácticos la ley hizo una posible clasificación de los usos aceptados dentro de la titulación de estos bienes, asunto que las decisiones judiciales no han estudiado o definido siquiera teóricamente, la materia requería mayor especificidad para incluirlos adecuadamente dentro de los planes de desarrollo.

Para terminar, la situación jurídica de los bienes baldíos urbanos, a nivel jurisprudencial, en la actualidad, se podría exponer así:



**Figura 1. Interpretaciones judiciales de las Altas Cortes de Colombia respecto de los bienes baldíos urbanos entre 1990 y 2018.** Fuente: Elaboración propia del autor con base en fallos judiciales revisados en este aparte.

### **3. Enfoque institucional los bienes baldíos urbanos en Colombia**

El desarrollo normativo y las interpretaciones judiciales sobre bienes baldíos urbanos no son abundantes en el sistema jurídico colombiano; sin embargo, la producción existente y los fallos judiciales han mostrado una realidad en la que la definición de su naturaleza jurídica y su uso no tienen un punto cerrado de discusión. Vacío regulatorio que hace eco dentro la misionalidad de las instituciones porque se ven obligadas a acoger, de entre diversas fuentes, la que mejor resultado o provecho le pueda entregar a su operatividad. Entonces, de las fuentes descritas hay puntos que les sirven para definir sus líneas de acción y sus posturas respecto de temas específicos relativos a la administración de bienes públicos, razón por la que entre ellas, al igual que entre las Cortes, se presentan algunas divergencias y no un frente común sólido. En todo caso, no se debe dejar de lado que cada interpretación regulatoria atiende a las facultades legales para las que fueron creadas y las competencias administrativas a ellas atribuidas, pues, no todas conocen o manejan los mismos asuntos.

Con esta aclaración previa y una realidad regulatoria conocida, es momento de revisar qué papel han jugado las instituciones en el desarrollo teórico y práctico de los bienes baldíos urbanos en Colombia y cómo, desde sus perspectivas, o han acogido posturas normativas y/o judiciales, o han creado sus propias teorías. Pues allí en donde la regulación no existe, cualquier decisión será válida si está sustentada. El problema es que esto representa un desajuste de las capacidades estatales porque sería aceptar que cada institución maneja el ordenamiento jurídico a su mejor conveniencia y que las políticas públicas asociadas a ellas, en etapas de desarrollo y ejecución, difícilmente se van a podrían llevar a buen término si estas elaboraciones no están ajustadas a las nuevas reglas que se fijan a nivel normativo.

Para observar estas prácticas es que se dejó este aparte institucional en la parte final de este capítulo, porque en ellas decanta toda la teoría revisada. El punto de partida será informar que Colombia ha creado varias instituciones para el manejo o administración de los bienes públicos y que sus diferencias radican en la disposición interna que ellas tienen. Por ejemplo, si obedecen a categorías nacionales o de entes territoriales, o si pertenecen a los niveles centrales o descentralizados de la administración. Por esencia y tradición histórica, la entidad que está encargada de administrar y disponer sobre los bienes baldíos nacionales es la Agencia Nacional

de Tierras, desde su componente rural, y respecto del manejo de los bienes baldíos urbanos, sus gerentes son directamente los entes territoriales, llámense municipios o distritos.

Con esta diferenciación general y con la finalidad de que se puedan obtener algunas conclusiones sobre el componente institucional será necesario revisar qué competencias tienen otras entidades respecto de la administración de estos bienes, pues, de ello dependerá quién tiene mayor o menor responsabilidad en su manejo y qué aportes les han hecho a la ANT y a los municipios en el ejercicio de sus funciones. Con este propósito, como parte de esta investigación, se indagó en varias entidades del orden nacional, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Agencia Nacional de Tierras y Superintendencia de Notariado y Registro – esta última con la revisión de un componente local en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Bogotá respecto del cumplimiento de las directrices impartidas para el manejo de baldíos y de baldíos urbanos –, desde sus competencias, sobre el conocimiento en temas de uso y disposición de bienes baldíos y bienes baldíos urbanos. Información con la que se obtuvo un panorama ajustado a la realidad, cuyos puntos relevantes se presentan a continuación.

### **3.1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial<sup>4</sup>**

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como cabeza de sector en temas de vivienda, hizo una publicación de cartillas en el año 2005<sup>5</sup> en donde explicó las formas en las que se debía hacer el saneamiento y la titulación de la propiedad pública. La finalidad fue establecer los procedimientos administrativos, judiciales y registrales por medio de los cuales el Estado sanearía la titulación de sus bienes, pues, a partir de ello, en aplicación de los principios de eficacia y transparencia, se podrían conocer cuáles de ellos harían parte de la Nación y cuáles debían pasar a procesos de saneamiento por parte de las entidades territoriales. Sobre los bienes públicos, la guía metodológica número 6 reconoció el gran problema de titulación inmobiliaria que tenía el país y el de identificación de competencias entre entidades y entes territoriales para lograr un saneamiento de esta, razón por la cual propuso los mecanismos por medio de los

---

<sup>4</sup> El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se dividió en 2011, entre Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

<sup>5</sup> La publicación de este documento fue en 2005 y para 2020 no ha sido modificado o aclarado.

cuales, en adelante, se debía adelantar la transferencia de bienes en favor de las entidades públicas, cualquiera que fuera su naturaleza jurídica.

En el aparte de bienes baldíos urbanos hizo unas aclaraciones sobre la normatividad que los ubica dentro de la familia de bienes públicos y que se resumen en tres puntos. A partir de la entrada en vigencia de la ley 137 de 1959, las personas propietarias de mejoras construidas sobre el inmueble tenían derecho a su compra por el 10% del avalúo, que, en efecto es lo que decía la ley respecto de estas ofertas. Si la oferta de compra no se hizo dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la ley 137 de 1959, ahora estos propietarios de mejoras podían hacerla, pero el precio sería por el 100% del avalúo del inmueble, con lo que se creó una regla interpretativa diferente a la entregada por la Cortes consistente en concluir que los dos años concedidos a los ocupantes de baldíos urbanos para hacer la oferta de compra al municipio no era un término perentorio de acceso al derecho de propiedad sino uno para aplicar la prerrogativa legal de la reducción del precio en el momento de la compra y, de paso, con esta interpretación se aceptó que la Ley Tocaima – Ley 137 de 1959 – no perdió vigencia en ningún momento entre 1965 y 1997.

Con la entrada en vigencia de la ley 388 de 1997, todos los bienes baldíos urbanos perdieron esa naturaleza jurídica y se transformaron en bienes fiscales, pero su uso y destinación quedó atado a las disposiciones de la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, interpretación ligada a la creencia de que la transferencia de derechos ordenada por la Ley es suficiente para hacerla oponible, pero que deja de lado que esto solo se logra con los procesos de registro de instrumentos públicos y, tema muy relevante, que sin identificación catastral nacional los entes territoriales no saben siquiera qué bienes baldíos se ubican en sus perímetros urbanos, lo que hace que ese cambio de naturaleza jurídica inmediato cause confusiones al interior de los Concejos Municipales y, por supuesto, en los planes de ordenamiento territorial.

Con esta propuesta conceptual, el Ministerio explicó la forma en la que se debía sanear la titulación de estos bienes. En una primera etapa, las oficinas de catastro debían hacer un levantamiento topográfico para definir área y linderos. Pero no se conceptuó, como lógicamente debía suceder, que estas oficinas también debían certificar la naturaleza jurídica inmobiliaria, punto desde el cual aquel levantamiento topográfico tendría sentido, sino, cómo definir qué bienes pasarían a los entes territoriales y cuáles continuarían con la administración nacional.

Luego, como parte del estudio de títulos, se debía obtener una certificación de las oficinas de registro que indicara que el bien era baldío urbano y que no tenía antecedente de registro de propietarios, lo que constituye un error en materia de competencias institucionales, punto ya tratado en varios apartes, pero cuyo antecedente guarda relación con la interpretación que la Corte Constitucional hiciera nueve años más tarde (Corte Constitucional, 2014) (Ver anexo 3).

Identificados los inmuebles y confirmada su naturaleza jurídica ‘baldíos urbanos’, el Ministerio dio alcance a las facultades otorgadas a los Concejos Municipales en las Leyes 137 de 1959 y 388 de 1997 con lo que afirmó que estos debían expedir un Acuerdo en el que se hiciera la transferencia de dominio en favor de los municipios o distritos. Con este se podía solicitar la inscripción en las oficinas de registro y la apertura de las matrículas inmobiliarias. En este punto vale la pena retomar la discusión de si la Ley es título autónomo de transferencia de dominio o si conjuntamente se necesita de declaraciones adicionales para que ese derecho sea oponible a terceros y se puedan hacer negocios jurídicos, esto, porque las Cortes han sido claras en definir que la Ley sí es título traslativo de dominio, los actos administrativos expedidos para hacer constar esa transferencia son declarativos y el registro de instrumentos públicos es publicitario. Pero, si la Ley es título autónomo de transferencia de dominio, entonces, por qué no se hace apertura de matrículas inmobiliarias solo con su expedición; es decir, solo para hacer oponible el derecho de dominio ante terceros mientras se define a qué ente territorial o entidad pasará la titularidad del bien público.

La respuesta es muy clara, porque mientras no se adelanten los procesos de registro, aquella disposición traslativa de dominio no cobra eficacia jurídica, como también sucede con los negocios privados, y porque el certificado de tradición tiene como finalidad informar quién es actual propietario de un derecho real de dominio (Ley 1579 de 2012, artículos 2, 4 y 49) y no qué naturaleza jurídica tienen los inmuebles. En este orden de ideas, no es posible hablar de cambios de naturaleza jurídica por disposición legal, como lo afirmó el Ministerio, porque esta realidad no la otorga la ley per se sino que necesita de actos administrativos que así lo manifiesten y procesos de registro que les den publicidad y oponibilidad.

Para terminar, el Ministerio, dando alcance a su propia teoría, manifestó que si había ocupantes en baldíos urbanos con mejoras en ellos construidas, se podía dar aplicación a la Ley 137 de 1959 y venderlos directamente, por la totalidad del avalúo, con la obligación de otorgar

escritura pública que así lo acreditara. Ejecución que contiene los problemas de identificación inmobiliaria y certificación de naturaleza jurídica ya revisados. Por otro lado, si los inmuebles identificados como baldíos urbanos fueron ocupados ilegalmente para el desarrollo de vivienda de interés social, se haría una cesión por medio de acto administrativo expedido directamente por los municipios (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005), que es exactamente la disposición de saneamiento que quedó consignada en la Ley 2044 de 2020, con lo que se confirma que el legislador tuvo en cuenta los conceptos de Ministerio de Vivienda en la construcción regulatoria de este tema.

### **3.2. Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE**

En el entendido de que los problemas de identificación inmobiliaria nacen de la ausencia de catastro nacional de los bienes baldíos, que es una misión entregada al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y que este, a su vez, es un organismo adscrito al DANE, conforme lo indica el Decreto 1174 de 1999, hubo interés en conocer si este último había recogido alguna parte de la historia física inmobiliaria del país en algún momento, pues cabe recordar que desde antes de 1886 se había ordenado este catastro y no hay rastros de que se hubiere iniciado y terminado. En respuesta, el DANE informó que no tiene registros que haya recogido del IGAC para fines estadísticos pero que, tratándose de bienes baldíos, sí existían unos “registros administrativos compilados” (Departamento Nacional de Estadística, 2018) que estaban en poder de la Agencia Nacional de Tierras, con lo que se confirma que, si se han adelantado gestiones, pero sin resultados publicados todavía.

Esta información es de vital importancia para las construcciones teóricas que se manejan al interior de las entidades porque, es un hecho, que se despliegan manejos sin que se conozca con certeza qué bienes baldíos hacen parte del catastro nacional y, en este orden de ideas, cualquier desarrollo que implique la previa identificación inmobiliaria será inoperante mientras no se produzcan datos oficiales con los que se pueda trabajar. Por otro lado, respecto de los bienes baldíos urbanos, el DANE informó que ni el IGAC ni el catastro descentralizado del Distrito Capital de Bogotá habían aportado o solicitado datos para el levantamiento de censo de bienes baldíos o bienes baldíos urbanos en ningún momento (Departamento Nacional de Estadística, 2018), lo que denota que no se ha trabajado ni a nivel unilateral, ni a nivel interinstitucional, para

definir qué bienes pasaron al patrimonio de los municipios, órdenes que llevan veintitrés años – desde 1997 – y sobre las que las entidades todavía no tienen certezas jurídicas.

### **3.3. Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC**

Decantando al siguiente nivel, se encuentra el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, establecimiento público, adscrito al DANE, que, dentro de los componentes de planificación y ordenamiento territorial, en sus primeras normas misionales, debía entregar la información catastral actualizada del país (artículo 5, Decreto 2113 de 1992, compilado en artículo 1.2.1.2. del Decreto 1170 de 2015), instrucción que evidentemente no ha podido cumplir. Pero lo más relevante para los temas que aquí se tratan tiene que ver con sus funciones legales (artículo 6, Decreto 2113 de 1992), pues a pesar de lo que afirma el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, esta entidad no tiene la competencia para establecer la naturaleza jurídica de los inmuebles que actualiza, ya que su finalidad en estos temas está dirigida a la descripción física inmobiliaria y no a elementos jurídicos atados a ellos.

En el entendido de que esta misión de certificación debió ordenarse en otra regulación, se revisaron las nuevas competencias asignadas de conformidad con el literal 5 del artículo 25 del Decreto 208 de 2004 (Por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y se dictan otras disposiciones), que creó la Subdirección de Catastro y puso en su cabeza la misión de “mantener la Base Nacional de Datos Catastrales con sus atributos físicos, económicos, jurídicos y fiscales (...)” (Presidencia de la República, 2004). Disposiciones reglamentadas por la Resolución 070 de 2011, expedida por la misma entidad. Hecha esta verificación se confirmó que dentro de la revisión de la información jurídica de los inmuebles, no hace parte la de su naturaleza jurídica.

Estas conclusiones cobran relevancia en materia de capacidades estatales porque existe una tensión jurídica respecto de quién debe certificar la naturaleza jurídica inmobiliaria en Colombia. Si se acepta la postura de la Corte Constitucional, la respuesta será la Superintendencia de Notariado y Registro, si se acepta la postura del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, la respuesta será entonces el IGAC. El inconveniente es que ninguna de estas entidades tiene en sus componentes misionales esta tarea, lo que deja a las interpretaciones judiciales sin sustento jurídico. Esta tensión interinstitucional e interpretación divergente creó, al igual que en las normas, un doble régimen en materia probatoria que causa inseguridad jurídica para la

administración de bienes públicos y que se supera si se hace una regulación expresa sobre quién debe certificar la naturaleza jurídica inmobiliaria en Colombia.

Respecto del tema de baldíos, el IGAC afirmó que no es su misión adelantar y que tampoco cuenta con un catastro general de estos bienes, pero que sí cuenta con alguna información relativa a estos, que será compartida con la Agencia Nacional de Tierras para cumplir con las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en sentencia T488-2014 (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2019). Por otra parte, respecto de los bienes baldíos urbanos, informó que, de un lado, este censo de bienes es de los componentes misionales de la Agencia Nacional de Tierras, y que, tratándose de entidades territoriales con catastros descentralizados, como Bogotá, por ejemplo, esta entidad no tenía competencia alguna (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2019) para su levantamiento. En otras palabras, el IGAC no tiene competencias para actualizar el catastro de bienes baldíos nacionales ni urbanos.

Para terminar su exposición, hizo claridad en que el artículo 12 de la Resolución 70 de 2011 define que los bienes baldíos son bienes rurales de la Nación y que, por esa razón, no existía estadística de bienes baldíos urbanos (Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2018). Con lo también comunica que no se acepta la existencia de bienes baldíos urbanos porque carecen de ese componente rural que defienden como entidad. Interpretación que les representa un rezago operativo y un sesgo institucional porque, en esta lógica, desconocen como institución un tipo de bienes públicos que existe desde 1959, lo que hace que en los resultados de sus estudios físicos y jurídicos se desechen realidades que otras entidades sí manejan.

### **3.4. Agencia Nacional de Tierras – ANT**

Las normas relativas al desarrollo rural y campesino con posterioridad a 1936, año en el que se incluyó la función social como componente del derecho de propiedad en Colombia, mostraron la necesidad de que existiera alguna entidad que se encargara en forma exclusiva de estos temas, razón por la que el Estado colombiano, dentro de sus regulaciones, creó instituciones como el INCORA – Instituto Colombiano para la Reforma Agraria -, que luego sería el INCODER – Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -, y que con los procesos de fusiones y adecuaciones administrativas, en 2015, fue sustituido en su totalidad para dar nacimiento a la Agencia Nacional de Tierras, creada mediante el Decreto 2363 del 07 de diciembre de ese año. Esta norma recogió todo el componente misional de sus antecesoras, en la que se destaca la

reiteración en la elaboración del inventario de bienes baldíos del país. Esto implica que si esta es la entidad encargada de esta misión transversal para la administración de bienes públicos, en sentido lógico, también es la entidad que puede y debe definir la naturaleza jurídica inmobiliaria de estos bienes a nivel nacional.

Respecto de este inventario, y conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T488-2014, la entidad informó que esta ejecución se encontraba en construcción, razón por la cual no tenía una fecha estimada en la que estuviera terminada y dispuesta para consulta (Agencia Nacional de Tierras, 2018), tarea que se entiende que es complicada por la necesidad de insumos, personal calificado, verificaciones físicas y demás. Pero que debe ser la misión única que desarrolle en un tiempo porque a partir de su definición es que, en realidad, se podrán implementar los cambios a los planes de desarrollo rural integral, a la fijación de una política agraria y al desarrollo territorial del campo y de los centros urbanos. De esa información también depende la implementación de políticas públicas en los planes de ordenamiento territorial que requieren conocer del patrimonio con el que cuentan los municipios y distritos.

Sobre la identificación de bienes baldíos nacionales y bienes baldíos urbanos, para efectos del inventario catastral, dijo que su trabajo se enfocaría en los nacionales, pues, sobre bienes baldíos urbanos que no tiene competencia alguna para su censo y adjudicación de conformidad con el artículo 123 de la Ley 388 de 1997. Esta afirmación, por una parte, no es cierta, y por otra, está institucionalmente desarticulada. No es cierto que con el artículo 123 de la Ley 388 de 1997 se haya quitado competencia alguna para identificación de bienes baldíos en zonas urbanas a la ANT, lo que hizo esa norma fue ceder su propiedad en favor de los municipios, cesión que en modo alguno la desligó de la responsabilidad de entregarlos plenamente identificados. Necesariamente para esta misión debe proceder a la definición de su naturaleza jurídica y su respectiva delimitación. Y la desarticulación institucional radica en el hecho de que, aparte de no asumir la responsabilidad de la identificación completa de los baldíos, tampoco abre la puerta para un trabajo interinstitucional con los catastros nacionales en aras de definir estas realidades. Manejo imprudente que confirma que ese inventario nacional de bienes baldíos tendrá un sesgo territorial con el que no se van a obtener los resultados esperados de identificación global.

Y es que aparte del sesgo descrito, dentro de la información entregada por la ANT, se pudieron establecer otras dos cosas. Una, que se tiene una renuencia a la denominación de

“bienes baldíos urbanos” porque insisten en que solo existen bienes baldíos rurales. Dos, que confunden a los baldíos urbanos con los bienes ejidos porque, al referirse al vigencia y continuidad de la Ley 137 de 1959 y la Ley 388 de 1997, mencionaron expresamente a estos últimos para tratar de explicar su uso dentro de los planes de ordenamiento territorial de los municipios (Agencia Nacional de Tierras, 2017). El desconocimiento de un tipo de bien público y su confusión con otro que tiene connotaciones totalmente diferentes, a pesar de la existencia de normas y fallos judiciales que los han tratado, hace evidente una falta de estudio por parte de los funcionarios de la ANT en temas de bienes públicos. Falencia que no solo compromete a la institución, sino que da cuenta de que la función pública en su interior no cuenta con el personal burocrático idóneo para el manejo de temas de semejante relevancia en la actualidad, o por lo menos, sus comunicaciones no dan cuenta de este trabajo.

Por último, la ANT no se comprometió con la definición de la naturaleza jurídica de los bienes baldíos urbanos, pero, al indagar por su destinación y su cesión a los municipios y distritos, relacionó sus finalidades con la “construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social” (Agencia Nacional de Tierras, 2018), confundiéndolos, una vez más, con los bienes ejidos. Aunque esta confusión sería de provecho si se implementara para los baldíos urbanos en regulaciones posteriores a la de la Ley 2044 de 2020 para no perder ese componente social que siempre estará atado a los bienes baldíos.

### **3.5. Superintendencia de Notariado y Registro – SNR**

Al margen de las competencias que la Corte Constitucional dejó en cabeza de la Superintendencia de Notariado y Registro con ocasión de la sentencia T488/2014 y con la regulación que en similar sentido se hizo en la Ley 2044 de 2020, esta entidad también ha tenido que definir procesos internos en el manejo de bienes baldíos y bienes baldíos urbanos. Es la entidad encargada, a través de las oficinas de registro de instrumentos públicos, de dar fe de la ejecución de las políticas de saneamiento de titulación a las que da publicidad por medio de las anotaciones que se hacen en los folios de matrícula inmobiliaria y que se pueden observar en los certificados de tradición que expide, desarrollo que a nivel central hace parte de su componente misional de inspección, vigilancia y control de estos mismos procesos. Para empezar, se debe informar que la Superintendencia de Notariado y Registro fue creada en 1959 y que su norma

estructural más reciente es el Decreto 2723 del 29 de diciembre de 2014 la define como una entidad descentralizada y adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho, cuyo objeto es ejercer la función de inspección vigilancia y control, inicialmente, de los servicios públicos de notariado y registro, y más recientemente, de las unidades de tierras en procesos de saneamiento y de las curadurías urbanas.

La relevancia de su papel dentro del tema de bienes baldíos urbanos radica en dos aspectos principales. Uno, que es la entidad encargada de vigilar a las oficinas de registro de instrumentos públicos, quienes, a su vez, son las encargadas de expedir los certificados especiales para procesos de pertenencia de que trata el artículo 375 del Código General del Proceso y los certificados especiales de carencia de antecedentes de registro y/o folio de matrícula inmobiliaria para el saneamiento de la titulación de los bienes públicos. Dos, que en ese orden de ideas, es la entidad encargada de impartir directrices en la forma en la que se debe hacer el registro de sentencias de pertenencia cuando se tenga la duda de que se trata de bienes baldíos, nacionales o urbanos, de la forma en que se debe certificar la carencia de antecedentes de registro y la forma en que se debe proceder para la apertura de matrículas inmobiliarias para el saneamiento de la titulación de bienes del Estado.

Con estos antecedentes, a la SNR se le indagó por sus procesos internos, a raíz de las órdenes impartidas dentro de la referida sentencia T 488-2014, y sobre algunas generalidades sobre su papel en la estadística y uso de la información acerca de los bienes baldíos nacionales y baldíos urbanos, específicamente con el Distrito Capital de Bogotá<sup>6</sup>. Por medio de los funcionarios de la Superintendencia Delegada para Tierras y de los de la Oficina Asesora Jurídica hizo claridad inicial en dos aspectos. Que a través de las oficinas de registro del país ha tenido conocimiento de varias sentencias de pertenencia sobre posibles bienes baldíos y que esa realidad fue la que llevó a un registrador de instrumentos públicos a negar el registro de una de ellas, situación que desató todo el trasegar jurídico que terminó con la sentencia T488 de 2014 y el Auto 222 de 2016. Y que no cuenta con competencia alguna para manejar o administrar un censo inmobiliario de bienes baldíos en el país, que es una competencia atribuida a la Agencia Nacional de Tierras

---

<sup>6</sup> Las indagaciones respecto del uso de la información por parte del Distrito Capital de Bogotá radican en el hecho de que los casos de análisis que se mostrarán en el capítulo IV de esta investigación corresponden a este distrito y, como componente institucional, es necesario que se dejen fijadas algunas posturas desde el ámbito nacional, que es el que se revisó en esta parte del capítulo III.

para los bienes nacionales (Superintendencia de Notariado y Registro, 2018), o de bienes baldíos urbanos en la ciudad de Bogotá, que sería competencia directa de la Alcaldía Mayor (Superintendencia de Notariado y Registro, 2019). Respecto del manejo de sentencias que prescriben posibles bienes baldíos, de las competencias nacionales o territoriales de vinculación para la respectiva defensa judicial o administrativa, sobre la certificación de la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles, de la expedición de certificados especiales, y del uso de herramientas legales estipuladas en el Estatuto de Registro (Ley 1579 de 2012), informó de la existencia de varias Instrucciones Administrativas de las que se hará referencia más adelante.

Como entidad que entrega directrices nacionales sobre la técnica de los procesos de registro, con la convicción de que el manejo de información organizado también ayuda a mitigar los impactos sobre posibles privatizaciones de bienes públicos por medio de sentencias, hubo interés en conocer cómo se impartían órdenes en este sentido a las oficinas de registro de instrumentos públicos. Al interrogante de si las oficinas de registro de instrumentos públicos hacían verificación de los certificados especiales de pertenencia por ellas expedidos en el momento de registrar una sentencia de pertenencia, con la finalidad de que lo certificado y lo revisado por el señor Juez tuviera concordancia, se respondió que los registradores de instrumentos públicos no están en la obligación de hacer este tipo de controles porque es una obligación del Juez verificar la naturaleza jurídica de los bienes a prescribir, conforme lo definió la Corte Constitucional. Pero que cuando hay indicios de prescripción de bienes públicos, se ordenó el uso del artículo 18 de la ley 1579 de 2012 – Estatuto de Registro – en el sentido de suspender los términos de registro a prevención para informar a los jueces de estas realidades, ante lo cual se debe esperar el posible desistimiento del proceso de registro o su ratificación, esto último de lo que se deja constancias en las anotaciones respectivas.

Se preguntó, en el mismo sentido, si las oficinas de registro de instrumentos públicos tienen la obligación o la instrucción de hacer un archivo sobre las certificaciones especiales para procesos de pertenencia o de carencia de antecedente de registro que expiden, a lo que se respondió que no, que las oficinas de registro cuentan con autonomía sobre sus procesos y que sería discreción de cada registrador este tipo de archivos y controles. Aquí radica la justa observación que hacía la Corte Suprema de Justicia respecto del inmenso valor probatorio que se entrega a las certificaciones expedidas por los registradores de instrumentos públicos, que ahora tiene el

alcance de certificar naturalezas jurídicas inmobiliarias, pues lo que se muestra es una entidad sin procedimiento de manejo de información interna, sin controles asignados desde el nivel central hacia las oficinas de registro, una entidad que tiene a su mano los registros inmobiliarios de casi doscientos años y sobre los parece, como afirmó la Corte Suprema de Justicia, existen problemas históricos en sus procesos internos (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil, 2015) (Ver anexo 1).

Esto confirma que no existe tecnicismo en la búsqueda de tradiciones diferente al que pueda proveer el componente humano capacitado para ello. Pero es más preocupante todavía que con ese conocimiento no se entreguen directrices desde el nivel central de administración para que ese manejo disperso de la información se vaya canalizando de algún modo en aras de que, por ejemplo, lo que se certificó en 2015 no presente variaciones en una nueva búsqueda en 2017, o que lo que se registró en 2018 guarde relación con lo que se certificó en 2016. Porque de qué otro modo se puede hacer frente al fenómeno de privatización de bienes públicos, solamente con certezas documentales e informativas. En este orden de ideas, un manejo institucional adecuado sería ver la manera de articular la autonomía administrativa que tienen las oficinas de registro respecto del nivel central de la SNR, con la misión de inspección, vigilancia y control con las que cuenta ese nivel central para ayudar a mitigar las consecuencias de este fenómeno inmobiliario.

En otro aspecto, ya entrando en materia de bienes baldíos urbanos, la SNR no usó esta expresa denominación en sus respuestas, pues, es su criterio que estos en realidad son bienes fiscales urbanos, razón por la cual sus instrucciones administrativas se desarrollaron dentro de esta conceptualización. En el tema de su organización interna para el manejo de estos bienes, nueve instrucciones administrativas se han proferido, dos en vigencia del Decreto 1250 de 1970 y siete en vigencia de la Ley 1579 de 2012<sup>7</sup>, ambos Estatutos de Registro, en donde están los postulados generales de la prestación del servicio público de registro que se deben acatar en el nivel central de la SNR y en las Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del país. Enseguida se muestran sus principales disposiciones y las observaciones pertinentes a que haya lugar.

---

<sup>7</sup> La ley 1579 de 2012 entró en vigencia el 01 de octubre de ese mismo año y derogó, en su totalidad, el Decreto 1250 de 1970.

1. En 2009, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial le planteó a la SNR la inscripción en el registro de instrumentos públicos de los predios baldíos urbanos que son de propiedad de los municipios y sobre los cuales no se había perfeccionado la tradición. En esa oportunidad, por medio de la Instrucción Administrativa 15 de aquel año, la SNR entregó el concepto de que los bienes baldíos no hay necesidad de hacerles título y registro, pues, por virtud de la Ley son de la Nación, pero tratándose de los inmuebles cobijados con la Ley 137 de 1959 y 388 de 1997, acogiéndose al concepto 1592 de noviembre de 2004 expedido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, afirmó que estos habían dejado de ser baldíos para convertirse en bienes fiscales y que esos son los actos susceptibles de registro, los de disposición de aquellos bienes fiscales para las finalidades que la entidad territorial designe (Instrucción Administrativa 15 de 2009 SNR).

Esto quiere decir que la conclusión de que las tradiciones inmobiliarias ordenadas por la Ley no requieren de los procesos de registro fue entregada precisamente por la entidad que debe hacer la apertura de matrículas inmobiliarias y formar las cadenas de tradición que serán públicas y oponibles. Posición que como se verá en las siguientes regulaciones institucionales, desconoce que la técnica registral sí requiere de actos continuos susceptibles de registro con la finalidad de que los folios de matrícula inmobiliaria reflejen siempre su real situación jurídica. En otras palabras, para registrar el derecho de dominio en favor de una entidad municipal es necesario que se indique cómo salió ese inmueble de la propiedad de la Nación y quedó en cabeza de un ente territorial, para lo cual, es necesario crear un documento diferente de la Ley a razón de que, por sí misma, no constituye un acto susceptible de registro. Cosa totalmente diferente es que se discuta si ese documento es meramente declarativo o, en sí, es traslativo de dominio.

2. Ese mismo año hubo un cambio conceptual y, como entidad, tuvo la necesidad de dejar sin efectos la Instrucción Administrativa 15 citada por medio de la Instrucción Administrativa 18 de 2009. Confirmó su concepto de que los bienes baldíos urbanos son, en realidad, bienes fiscales de los municipios, pero aceptó la necesidad de la formalización de su registro, lo que da cuenta de que se entendió que no se había atendido a la técnica registral con la directriz anterior. Así, entregó las instrucciones de que, si el título de cesión en favor de los municipios fue la Ley 388 de 1997, de todas formas, sería necesario la manifestación unilateral del Alcalde del municipio, con identificación plena del inmueble, por su área y linderos, en donde se hiciera un acto

meramente declarativo con destino a registro de instrumentos públicos, que no sería otro que el otorgamiento de una escritura pública. Posiblemente esta formalidad la incorporó por los usos tradicionales de las adjudicaciones de baldíos nacionales, que después de 1994 empezaron a mutar de escrituras públicas a actos administrativos, pero que ese momento la SNR debió mantener ante la incertidumbre regulatoria que se vivía respecto de estos baldíos urbanos. Ahora, no deja de ser curioso que la Ley haya dispuesto que los Concejos Municipales son los encargados de hacer los negocios jurídicos de estos inmuebles, pero que la SNR haya ordenado y aceptado que, tratándose de incorporación de bienes fiscales al patrimonio municipal, la autoridad que debía suscribir esos actos fuera directamente el Alcalde, aunque se colige que para ello debía estar autorizado por el Concejo.

Dentro de este título se incorporar la cláusula expresa de solicitud de apertura de folio de matrícula inmobiliaria, cuyo precursor sería la expedición de un certificado de “carencia de identidad registral”, que debía ser solicitado a la oficina de registro respectiva. En el folio de matrícula inmobiliaria debían quedar consignadas dos anotaciones en ese momento, la primera, en donde constara la cesión en favor del municipio, la segunda, la que informaba que se había hecho incorporación de área y linderos (Instrucción Administrativa 18 de 2009 SNR). Aquí se observa que desde 2009 se empezó a teorizar el saneamiento de titulación de bienes baldíos urbanos con el certificado de carencia de identidad registral, teoría que fue acogida por la Corte Constitucional en su sentencia T488/2014 y por el Congreso de la República dentro del procedimiento de saneamiento descrito en la Ley 2044 de 2020.

3. En 2014, como parte de las órdenes impartidas en la sentencia T488, se entregaron las instrucciones para el registro de sentencias de pertenencia en donde se tuvieran indicios de prescripción de un bien baldío. Para esto, por medio de la Instrucción Administrativa Conjunta 13SNR-251 INCODER, estas entidades hicieron expresa su preocupación de que los jueces no estaban revisando los certificados especiales para procesos de pertenencia, punto en el que la Corte Constitucional también les llamó la atención. Estaban prescribiendo bienes que no tenían antecedentes de registro o folios de matrícula inmobiliaria, aunque algunos tuvieran identificador catastral, sin verificar su naturaleza jurídica y, menos, se estaba vinculando al INCODER para que, en estos eventos, hiciera los pronunciamientos a que hubiere lugar. Eso sí, dejaron claro que los bienes baldíos nacionales los administraba el INCODER y los bienes baldíos urbanos el

municipio en donde estuvieran ubicados para los efectos de las vinculaciones de las partes a los procesos, tema analizado también por el Consejo de Estado.

Por otra parte, se explicó que existen inmuebles con identificadores catastrales y con títulos antecedentes inscritos, pero que esto no quiere decir que ese solo hecho certifica su naturaleza jurídica, pública o privada. Existen actos de registro, por ejemplo, los constitutivos de la denominada falsa tradición (mejoras, posesiones, ventas de derechos y acciones, etc.), que sí permiten la apertura de folios de matrícula inmobiliaria y anotaciones, situación que no implica que sean antecedentes de registro desde donde se pueda certificar una cadena traditicia de derecho de dominio, especificidades que debería revisar el Juez cuando se certifica que no se encontraron titulares de derechos reales inscritos. También se estipuló en esta instrucción administrativa que la revisión de naturaleza jurídica la puede hacer el Juez, sin desconocer la Ley o las formas procesales, por medio del decreto de pruebas que conduzcan a estas certezas, caso en el cual, la carga probatoria se invierte en favor del Estado, pues, es al particular ahora a quien le va a tocar demostrar que el bien objeto de prescripción es de carácter privado. La única observación en este aparte es que no debió plantearse esta instrucción en términos de cargas probatorias, que son materia de definición exclusiva del legislador o de los operadores judiciales, sino que se debió dejar apenas planteado el uso del decreto de pruebas con que cuenta el Juez pone en su cabeza la tarea de definir si el bien a prescribir es público o privado.

Se acogió institucionalmente la regla constitucional de que, si no se comprueba cadena traditicia alguna, no se encuentra antecedente inscrito de registro, no existe folio de matrícula inmobiliaria, existe la presunción de que se trata de prescribir un bien baldío. Y que nace el deber del Juez de decretar pruebas para la verificación de ello, pues, de comprobarse su imprescriptibilidad, perdería competencia para proferir un fallo. Adhesión que tuvo un componente importante en el uso del lenguaje porque aquí ya no se habló de bien baldío sino de la presunción de que se trate de uno de ellos, con lo que la SNR aceptó, implícitamente, que sus certificaciones no tienen el alcance probatorio de acreditar la naturaleza jurídica de un inmueble, como sí lo afirma la Corte Constitucional.

Con la aplicación de esta regla se llegó a la conclusión de que las sentencias de pertenencia que tuvieran antecedentes suficientes para presumir que se trataba de la prescripción de un bien baldío no serían objeto de registro en forma directa. Es decir, que se someterían a unas

directrices especiales para su calificación e inscripción. Para evitar confrontaciones con los jueces, que no son propias de su misión, la SNR estableció la protección de los bienes del Estado desde dos frentes de acción. Uno, se ordenó que en los certificados especiales para procesos de pertenencia, en caso de que no se encontrara antecedente de registro alguno de derechos reales, se dejara la constancia de que probablemente podría tratarse de un bien baldío, y que en donde se encontraran mejoras sobre bienes baldíos, se dejara la constancia de que la adjudicación del inmueble le correspondería directamente al Incoder. Dos, si a pesar de las advertencias incorporadas en los certificados especiales, el Juez ordenaba el registro de la prescripción adquisitiva de dominio, se facultó a hacer uso de la suspensión del trámite de registro a prevención (artículo 18 Ley 1579 de 2012), propia de los registradores de instrumentos públicos, para informar al Juez que su sentencia no se ajustaba a derecho conforme a la normatividad vigente con la finalidad de que hiciera las aclaraciones del caso o de que ratificara su orden de registro. Alternó al trámite de suspensión descrito, se ordenó a los Registradores a poner la situación en conocimiento de la Dirección Territorial del Incoder para que iniciara las acciones que considerara pertinentes, por ejemplo, la de presentar una acción de tutela como lo dispone la sentencia T488/14.

Si el Juez no hacía aclaración o ratificación alguna, el registrador debía expedir un acto administrativo denominado nota devolutiva de la solicitud de registro conforme lo faculta el Estatuto de Registro (Artículo 22 Ley 1579 de 2012) indicando que los bienes baldíos no son objeto de prescripción. Causal que indica que la lógica propuesta fue que el silencio judicial constituía o probaba la naturaleza jurídica de un bien, en este caso como baldío. En caso de que el Juez ratificara la orden de registro, también se emitiría nota devolutiva, pero esta vez con fundamento en las consideraciones de la T488 de 2014, en el sentido de que la salvaguarda de los bienes públicos permite a las entidades abstenerse del cumplimiento de órdenes judiciales. Disposición que desconocía el contenido y alcance del Estatuto de Registro, pues el artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, indica que ante la ratificación de la orden judicial, lo que procede es el registro con las salvedades a que haya lugar. Si se recibía la ratificación judicial, junto con la nota devolutiva del documento, se debía formar un expediente con destino a la Superintendencia delegada para la Protección, Restitución, y Formalización de Tierras, que, según el caso, compulsaría copias al Consejo Superior de la Judicatura y/o a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia.

Respecto del Incoder, una vez recibido el aviso por parte de la oficina de registro, verificaría en sus bases de datos si en su inventario se encontraba el inmueble a prescribir y, dentro de sus competencias, solicitaría al Juez la suspensión del proceso o iniciaría las acciones legales de protección del inmueble (Instrucción Administrativa Conjunta 13 SNR-251 INCODER, 2014). Disposiciones difícilmente aplicables si se tiene en cuenta que la ANT no tiene el inventario de bienes baldíos y, según informó, no tiene fecha cierta para su publicación. Y esto aunado al hecho de que no se van a tener en cuenta los bienes baldíos urbanos en el que está adelantando, hace que no se encuentren los inmuebles como dispuestos para adjudicación, con lo que todo este esfuerzo institucional de protección de bienes públicos resulta inocuo.

4. En 2015, la Entidad vio la necesidad de cambiar sus disposiciones sobre la formalización de propiedad de los bienes baldíos urbanos. Ahora, en el sentido de que si lo que se necesitaba era un acto unilateral por parte de la Alcaldía para declarar la cesión de los inmuebles en favor del municipio, esta se cumplía con la simple expedición de un administrativo sin necesidad de otorgar escritura pública, acto aquel que también es susceptible de registro (Instrucción Administrativa 3 de 2015 SNR).

5. Solo con finalidades cronológicas, para describir los efectos de la técnica jurídica, se debe informar que la vigencia Instrucción Administrativa 3 de 2015 fue suspendida por la Instrucción Administrativa 6 de 2015 mientras se terminaban de radicar las escrituras públicas otorgadas conforme a la Instrucción Administrativa 18 de 2009 (Instrucción Administrativa 6 de 2015 SNR), esto, para no generar reprocesos en los entes territoriales.

6. En el punto 3 se indicó que la Instrucción Administrativa Conjunta 13 SNR-251 INCODER de 2014 tuvo una inconsistencia en el sentido de que facultaba a los Registradores a generar nota devolutiva del documento ante la ratificación judicial de registro. Situación que no está así regulada en el artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, pues allí lo que se establece es que ante aquella ratificación lo que procede es el registro inmediato, eso sí, con la facultad de dejar en los folios de matrícula inmobiliaria las salvedades a que haya lugar. Pues bien, en 2017, por medio de la Instrucción Administrativa 1, con la finalidad de salvaguardar a los registradores de instrumentos públicos de procesos disciplinarios y penales, hubo necesidad de modificar la citada instrucción conjunta de 2014, para indicar ahora que si se recibía ratificación por parte del Juez, ante la suspensión del trámite de registro a prevención de que trata el artículo 18 de la ley

1579 de 2012, se hiciera la anotación respectiva y se dejaran las constancias legales (Instrucción Administrativa 1 de 2017 SNR, 2017).

7. También en 2017, la entidad organizó el proceso de expedición de certificados especiales para procesos de pertenencia. Se aclaró que el certificado especial para proceso de pertenencia de que trata el numeral 5 del Artículo 375 del Código General del Proceso – Ley 1564 de 2012 –, cuando esté desprovisto de datos de matrícula inmobiliaria y antecedentes de registro, se debe entender que es un certificado de carencia de antecedente de registro. Nunca fueron documentos diferentes, solo que su contenido variaba si se encontraban datos a certificar o no. Se reiteró que, sin perjuicio del contenido de este certificado, es el Juez quien tiene el deber de establecer que el inmueble objeto de prescripción es privado o no, con lo que se amplió la finalidad de esta certificación, no solo a establecer si se debe dirigir la demanda en contra de personas determinadas o indeterminadas, sino que también es documento suficiente para sugerir al Juez que podría tratarse de un bien baldío. Disposición teórica que puede ser aplicada a nivel interno de la SNR, pero que no tiene injerencia alguna para el trabajo de los operadores judiciales.

Por último, indicó que si se encuentran derechos reales de dominio, antecedentes de registro en falsa tradición, o si no se encuentran antecedentes de registro, se debe certificar en este sentido, pero en los dos últimos casos se debe hacer la observación de la posible naturaleza baldía del inmueble (Instrucción Administrativa 10 de 2017 SNR). Manejo que se aleja un poco de las órdenes de la Corte Constitucional, pero que constituye una salvaguarda institucional ante la aceptación, no expresa, de que estas certificaciones no son prueba de la naturaleza jurídica de los inmuebles.

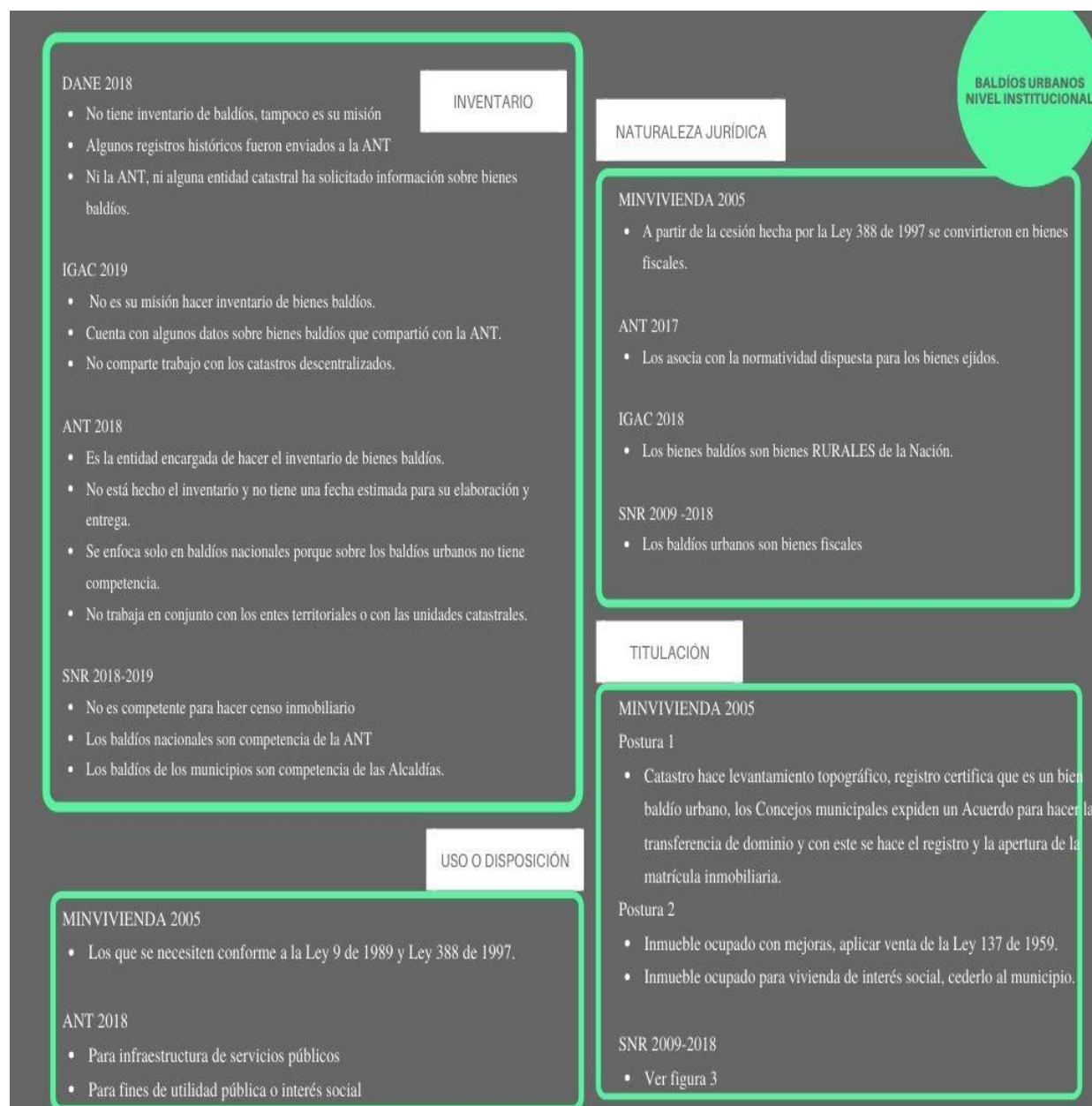
8. También con finalidades cronológicas, para hacer observación de la técnica de registro, se debe informar que por medio de la Instrucción Administrativa 11 de 2017 se definió que la carencia registral está ligada al antecedente de registro en donde se pueda identificar al titular de derecho real de dominio. Esta aclaración se hizo con la finalidad establecer la forma de certificar los resultados de las búsquedas para los certificados especiales (Instrucción Administrativa 11 de 2017).

9. Por último, por el simple hecho de que no se habían expedido directrices nuevas o no se habían actualizado las existentes, con la Instrucción Administrativa 14 de 2017, se dio a conocer el instructivo para calificación e inscripción de las sentencias de pertenencia en las que

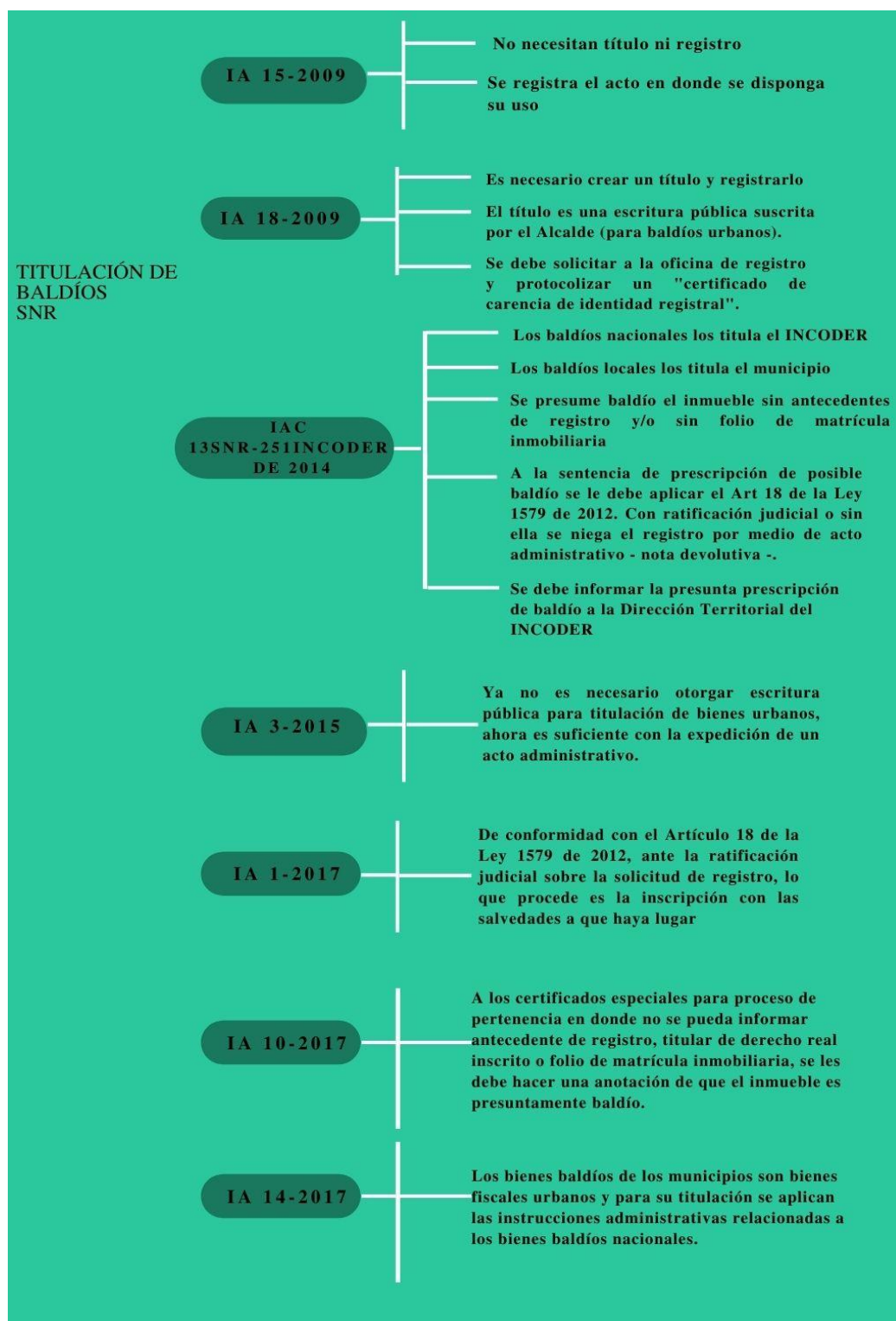
estuvieran involucrados bienes baldíos urbanos. Frente a estos bienes, que para la entidad son fiscales urbanos, se debe aplicar el contenido de las instrucciones previas en el sentido de que para su inscripción obligatoria es exigible la ratificación judicial. Pero este hecho genera una compulsa de copias a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras para que adelante las acciones externas ante las autoridades competentes (Instrucción Administrativa 14 de 2017 SNR). No se indicó a qué autoridades competentes se hacía referencia. Por ejemplo si deben ser del orden nacional o territorial, o a las oficinas de catastro respectivas, con lo que se desconoce que son los entes territoriales y sus entidades catastrales los que definen los asuntos relacionados con los bienes baldíos urbanos.

A pesar de que la Corte Constitucional puso mucha responsabilidad en la SNR, por la connotación que le dio a la certificaciones que expiden las oficinas de registro de instrumentos públicos, esta entidad, a nivel institucional, sin dejar de cumplir los mandatos judiciales, ha impuesto sobre aquellas órdenes una armonía con el ejercicio de sus competencias legales. Esto se ve dos hechos. El primero, que la certificación que probaría la naturaleza jurídica de los inmuebles contiene un lenguaje que no concluye esto, sino que entrega la idea de presunción de bien público para que los jueces y las autoridades hagan las verificaciones a que haya lugar. El segundo, que no hace procedimientos administrativos internos en los que tome decisiones sino que reúne la información pertinente y la remite a la ANT o a la Fiscalía General de la Nación para lo de su competencia. Y es que este es el deber ser porque todas esas precisiones que hizo la Corte Constitucional no encajaban en su misión de entidad y, afortunadamente, supo establecer los lineamientos desde donde ayudaría al Estado en la protección y conservación de sus bienes públicos con observancia de las regulaciones legales.

Antes de entrar a revisar el componente institucional local, respecto de las directrices de la SNR en algunas de sus oficinas de registro, se presentarán dos esquemas en los que se pone de presente el manejo institucional de bienes baldíos urbanos en Colombia. En el primero de ellos, se pueden observar, a grandes rasgos, los desarrollos, en algunos puntos divergentes, en otros convergentes, sobre su inventario, naturaleza jurídica, destinación y titulación. En el segundo, por la extensión de las disposiciones de la SNR se muestra este desarrollo de manera independiente para entregar el panorama completo sobre su titulación.



**Figura 2. Algunos aportes institucionales relativos a la regulación de los bienes baldíos urbanos en Colombia entre 2005 y 2019.** Fuente: Elaboración propia del autor con base en la información reseñada en este aparte.



*Figura 3. Aporte institucional sobre la titulación y proceso de registro de bienes baldíos y bienes baldíos urbanos entre 2009 y 2020.* Fuente: Elaboración propia del autor con base en las instrucciones administrativas proferidas por la SNR, reseñadas en este aparte.

### **3.6. Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Bogotá**

Como parte del enfoque institucional, revisadas las directrices generales de la Superintendencia de Notariado y Registro, hubo necesidad de verificar el conocimiento y cumplimiento de estas en algunas oficinas de registro de instrumentos públicos. Esto porque la labor de calificación e inscripción de documentos en donde se debate si existe un derecho de dominio y si este recae sobre un inmueble de naturaleza jurídica pública o privada, nacional o local, tiene impacto en la operatividad de estas, sobre todo si se cuenta con instrucciones administrativas que regulan aquellos ejes temáticos.

En este punto, son tres las situaciones que decantan en las oficinas de registro de instrumentos públicos respecto de las regulaciones creadas, por las Altas Cortes y por la SNR desde su nivel central, para el manejo de bienes baldíos y bienes baldíos urbanos. El primero, la definición de competencias que se haga cuando sea necesario informar o a la ANT o a los entes territoriales de la posible sentencia de pertenencia sobre un bien presuntamente baldío. El segundo, el tipo de controles que puedan llegar a implementar para que exista congruencia entre una certificación de carencia de antecedentes de registro y/o de folio de matrícula inmobiliaria y una sentencia de pertenencia que no haya atendido las recomendaciones o indicaciones puestas en aquella certificación sobre la posible naturaleza jurídica baldía del inmueble. El tercero, la forma de hacer el registro de sentencias de pertenencia cuando se haya aplicado la suspensión de registro a prevención (Artículo 18 de la Ley 1579 de 2012) por la presunción baldía del inmueble.

Para revisar estos asuntos, se escogieron las tres oficinas de registro de instrumentos públicos de Bogotá por dos razones. La primera, porque son las que están más cerca del nivel central de la administración y deberían contar con recursos e insumos para aplicar las instrucciones administrativas sin mayor complejidad operativa. La segunda, porque los casos que se van a presentar en el capítulo IV están ubicados en este Distrito y, como preámbulo, es interesante conocer qué manejos internos están dispuestos para la expedición de certificados cuando se vaya a sanear la titulación de bienes públicos, en este caso, baldíos urbanos. Enseguida se reseña la información obtenida.

### 3.6.1. ORIP Bogotá Zona Sur

El Registrador de Instrumentos Públicos de esta ORIP – Oficina de Registro de Instrumentos Públicos -, en conjunto con el funcionario que coordina el área jurídico- registral, afirmaron que allí se está dando cumplimiento a la Instrucción Administrativa Conjunta 13 de 2014 y a la Instrucción Administrativa 1 de 2017 (ORIP Bogotá Zona Sur, 2018), que regulan lo relativo al registro de sentencias de pertenencia sobre inmuebles presuntamente baldíos. A pesar de no estar obligados a llevar estadísticas, pudieron informar que para el año 2016 se expidieron 23 resoluciones de suspensión de términos – de las que trata el Artículo 18 de la Ley 1579 de 2012 en espera de ratificación, aclaración o desistimiento de registro – y para el año 2017, se expidieron 24 de ellas, de las que solo recibió una ratificación judicial y se hizo el registro con las salvedades respectivas, a la demás se les emitió nota devolutiva.

En todos los casos, se enviaron los expedientes a la Superintendencia delegada para Tierras (ORIP Bogotá Zona Sur, 2019) para lo de su competencia. Entonces, en esta ORIP sí se están haciendo los controles para la protección de bienes públicos, conforme lo han ordenado las decisiones de la Corte Constitucional y la Instrucciones Administrativas de la SNR. Trabajo que se pierde si no hace una mitigación institucional de riesgos por medio de un trabajo conjunto entre la SNR, la ANT, y las autoridades catastrales. La connotación de toda estas disposiciones operativas y jurídicas es que se desarrollan a falta de regulaciones normativas expresas y constituyen creaciones institucionales en las que se desconoce si cuenta o no con respaldo del Estado en su ejecución o si se crean dualismos de sistemas jurídicos, hechos que comunican debilidades en las capacidades estatales por falta de regulación y control.

Por otro lado, y a pesar de no estar legalmente obligada, desde esta oficina se afirmó que se lleva control estadístico de los certificados especiales para procesos de pertenencia, e informó que en 2016 se radicaron 1.872 solicitudes, de las cuales 1.719 cuentan con certificado y 153 fueron devueltas al público. Mientras que para el año 2017, se radicaron 2.542 solicitudes, de las cuales 2.240 cuentan con certificado y 302 fueron devueltas al público (ORIP Bogotá Zona Sur, 2019). Esto constituye un buen control, no solo estadístico sino para hacer una proyección real de las posibles sentencias de pertenencia, con inmuebles ya identificados, que podrían llegar con finalidad de registro en próximos años. Información que es relevante que sea compartida con la

ANT para que haga sus verificaciones internas antes de que se profirieran aquellas sentencias y, si fuera el caso, hacer una protección previa de privatización de bienes públicos.

Para terminar, se indicó que tiene archivo de los certificados especiales expedidos desde el año 2014, pero que no se hace control de congruencia entre estos y las sentencias de pertenencia que se radican para registro porque la ley no lo exige. Aunque se afirmó que su proceso de calificación es muy detallado (ORIP Bogotá Zona Sur, 2019).

### **3.6.2. ORIP Bogotá Zona Norte**

La Registradora de Instrumentos Públicos de esta ORIP en conjunto con el funcionario que coordina el área jurídico- registral, afirmaron que las instrucciones administrativas son de obligatoria observancia por parte de las oficinas de registro y que esta las cumplía (ORIP Bogotá Zona Norte, 2019), pero no entregó información detallada con la que se pueda revisar esta realidad. Mencionó que no se contaba con archivos o estadísticas sobre los certificados que expide, pues no era una de sus funciones: Sin embargo, manifestó que, si se requería una información específica de algún radicado particular, con el número de consecutivo de correspondencia se podría hacer una búsqueda en la base de datos. Fue muy clara en afirmar que no se corrobora congruencia de los certificados especiales para proceso de pertenencia con las sentencias de prescripción adquisitiva que se radican, pues, se considera que la oficina de registro debe dar publicidad a la orden judicial y que la verificación de contenidos legales le correspondía al Juez en cada caso específico (ORIP Bogotá Zona Norte, 2018). Con esta información tan generalizada no se puede afirmar si en esta ORIP se hace algún tipo de control para proteger los bienes públicos; en todo caso, se cuenta con la afirmación de que las órdenes impartidas desde el nivel central se cumplen a cabalidad.

### **3.6.3. ORIP Bogotá Zona Centro**

La Registradora de Instrumentos Públicos de esta ORIP en conjunto con el funcionario que coordina el área jurídico- registral, informaron que se cumple con lo ordenado en las instrucciones administrativas, pero que no se llevaba estadística de los procesos que atañen a la posible prescripción de baldíos. Respecto de la congruencia entre el certificado especial para proceso de pertenencia expedido y la sentencia de prescripción adquisitiva, se dijo que esta verificación no era una parte del proceso de calificación, razón por la cual la oficina no la hacía.

Se hizo la claridad de que los certificados especiales para procesos de pertenencia no tenían finalidades de verificación legal posterior, sino que son expedidos porque la ley los exigía para la admisión de la demanda, y que es en ese escenario era donde surtían efectos.

Por otra parte, afirmó que también aplicaba la Instrucción Administrativa 14 de 2017, respecto de las sentencias de pertenencia sobre bienes baldíos urbanos, en el sentido de que las registra con las observaciones que el caso amerite (ORIP Bogotá Zona Centro, 2018). Para terminar, se dijo que no se llevaba estadística de las resoluciones de suspensión de términos que se generaban con las órdenes emitidas por la sentencia T488-2014 porque, en su entender, estas estaban encaminadas hacia las oficinas seccionales y que Bogotá Zona Centro estaba estructurada como una oficina de registro principal. Esto quiere decir que, a pesar de que las instrucciones administrativas expedidas por el nivel central de la SNR son de obligatorio cumplimiento en todas las oficinas de registro del país, la ORIP Bogotá Zona Centro, que afirmó acatarlas, hizo una interpretación extensiva de las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el sentido de definir a qué oficinas de registro se debía requerir el cumplimiento de aquellas directrices para no hacer control y protección de bienes públicos.

De la información recogida por las ORIPs de la ciudad de Bogotá, se puede afirmar que la he se impuso el ejercicio de estrictos controles para la protección de bienes públicos es la ORIP de la Zona Sur, mientras que las ORIPs de las Zonas Centro y Norte se ciñen estrictamente al cumplimiento de las instrucciones administrativas, que es su deber legal. En este sentido, con controles o sin ellos, los Registradores sí permiten que los operadores judiciales y los usuarios realicen los actos de adjudicación, tradición e inscripción dentro de una discrecionalidad sujeta a las observaciones que se deben dejar expresamente señaladas en los certificados de tradición, que es lo que les exige la Ley. Ahora, la importancia de que exista algún tipo de control desde la misión del registro inmobiliario es que con este se podría mitigar el impacto de la posible privatización de bienes públicos, se definirían las competencias para el saneamiento de la titulación de bienes baldíos nacionales y urbanos, y se crearía un sistema de congruencia administrativo-judicial en el que se impida prescribir bienes presuntamente públicos mientras no se defina su naturaleza jurídica. Pero mientras esto no suceda, hecho que es un evidente vacío regulatorio, no se podría hacer reproche alguno a una entidad que ajusta en sus actividades a los lineamientos legales y judiciales, como lo hace la SNR y sus oficinas de registro.

La finalidad de este capítulo fue la ubicación de los bienes baldíos urbanos dentro del ordenamiento jurídico colombiano, desde cuatro ejes, su naturaleza, su régimen jurídico, la competencia sobre su administración y cómo está regulado su uso o destinación. Pues, no solo porque esto constituye un desarrollo regulatorio de la propiedad que da cuenta de las capacidades estatales que a esta se relacionan, sino también porque tiene relevancia para el desarrollo de competencias administrativas y territoriales. Temas deben estar bien definidos para que el Estado cumpla con su misión administradora sobre los bienes públicos.

Sobre su naturaleza jurídica se puede afirmar que fueron originariamente bienes baldíos nacionales. Pero por disposición legal – Ley 137 de 1959 y 388 de 1997 - se entregaron a los municipios y distritos, en una primera etapa, para el impulso de titulación de propiedad privada con fines sociales, y luego, para el desarrollo territorial en la modalidad de bienes fiscales. Con la regulación más reciente de la que se tiene referencia – Ley 2044 de 2020 – su naturaleza jurídica quedó indefinida porque, si bien se definieron sus posibles destinaciones – bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o bienes de uso público -, no se hizo la adecuación normativa que aclarara cómo se deben entender estos en su estado natural, esto es, previo a la formalización de las cesiones en favor de los municipios. Este punto era clave dentro de las competencias administrativas porque con la expedición de esta Ley se hubiera esperado que se despejaran las dudas institucionales que hacen que, en unos casos, se niegue la existencia misma de los bienes baldíos urbanos, o en otros, que se les asimile como bienes fiscales aun antes de que se legalice su transferencia a los entes territoriales.

También, ante la imprecisión jurídica en la que quedaron antes de la adjudicación en favor de los municipios, se van a generar controversias judiciales y administrativas en el momento en que se estudie y se tengan que generar decisiones relacionadas al contenido de la Ley 2044 de 2020. Por ejemplo, como esta ordenó la elaboración de un inventario de bienes baldíos urbanos parcializado, encaminado solo a identificar los que tienen desarrollo de vivienda de grupos poblacionales vulnerables o en donde se hayan desarrollado urbanizaciones ilegales, qué va a pasar con la legalización o con la titulación si se incluye un bien que sí cuente con esta connotación social, pero no con esta naturaleza jurídica, o viceversa, que sí cuente con la naturaleza jurídica de baldío, pero que no quede inventariado porque en este no se presenta la problemática social descrita.

Entonces, este vacío normativo dejó nuevamente abierta la interpretación sobre la naturaleza jurídica de un bien público, situación que, se reitera, tiene efectos judiciales e institucionales, pues en este contexto, cada autoridad continuará aplicando la teoría que históricamente maneja o la que desee implementar sin que cuente con algún lineamiento legal. Ahora, esta pudiera ser definida o aclarada, se podría sugerir que se le asignara una que le diera alcance a la que tienen los bienes baldíos nacionales en su estado primario. Esto es, la de adjudicación con el objetivo de garantizar el acceso equitativo al derecho de propiedad de las familias que así lo requieran, para estos efectos dentro de los perímetros urbanos de los municipios. Con esta característica legalmente atribuida, se regularía el vacío de la naturaleza jurídica, se entregaría un uso o destinación específica, y se mitigaría la problemática del déficit de suelo para consecución de vivienda de interés social en el país.

El segundo eje del capítulo fue analizar los bienes baldíos urbanos desde su régimen jurídico, que no presenta gran amplitud regulatoria. Con la Ley 137 de 1959 se estableció un régimen de venta de estos bienes públicos solo con la prueba de su ocupación y construcción de mejoras, sin responsabilidad alguna para los entes territoriales en el manejo de los recursos generados con su enajenación. En 1965 se les dispuso una utilidad específica, que fueran usados para la consecución de bienes públicos para la construcción de redes de servicios públicos. Con el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, según lo concluyó el Consejo de Estado en 2005, quedaron de libre disposición territorial, en modalidad de bienes fiscales. Y por último, con la Ley 2044 de 2020, primera norma en definirlos legalmente, quedaron dentro del régimen de destinación abierta en tres modalidades: bienes fiscales, bienes fiscales titulables y bienes de uso público.

Lo que dejan ver las regulaciones es que, en principio, se prefirió dejarlos en manos de terceros porque se impuso una práctica de generación de recursos por medio de su venta y no se encaminaron esfuerzos a establecer sus posibles usos comunitarios. Después, se intentó ligar aquellos recursos con alguna misión de desarrollo territorial que no se definió específicamente. Y más recientemente, quedaron dispuestos para saneamiento de titulación de vivienda urbana ilegal.

En esta última, que obedece a la Ley 2044 de 2020, se encontraron disposiciones que no son claras y que estarán vigentes mientras no se produzca sustitución normativa o interpretación judicial, por lo menos en tres aspectos. El primero, que si la ley tiene como objeto la legalización

– o saneamiento – de la titulación de los bienes ocupados ilegalmente, por condiciones sociales o por efectos de los urbanizadores ilegales, quedan por fuera de su ámbito de aplicación los bienes baldíos urbanos que no cuentan con esta realidad, es decir, no se reguló sobre los no ocupados. El segundo, en temas de titulación, es que se establece que dentro de esta se debe hacer una declaratoria de bien baldío, como si no se tuviera esta certeza; es decir, como si legalmente apenas se fuera a convertir un inmueble específico en bien baldío urbano, con lo que se desconocería la orden emanada del artículo 123 de la ley 388 de 1997, pues todo el saneamiento operaría con la certeza de que el inmueble ya cuenta con esta naturaleza jurídica. El tercero, que uno de los insumos para la expedición del acto administrativo de saneamiento sea un certificado de carencia de identidad registral, que está asociado es al identificador catastral, y no a una de carencia de antecedente de registro, que es el que está asociado a títulos antecedentes registrados y oponibles a terceros, con lo que se va a certificar una naturaleza baldía a un bien que cuenta con antecedentes de dominio privado inscritos si solo se buscan los datos catastrales.

El tercer eje del capítulo fue establecer quién es el encargado de la administración de los bienes baldíos urbanos, único punto en el que hay unanimidad normativa e institucional. Le corresponde esta misión a los municipios y distritos en donde estos estén ubicados, para lo que establezcan en los planes de ordenamiento territorial o para macroproyectos que la Ley les ordene ejecutar. Lo único que queda por definir, que es muy importante para temas de desarrollo rural y planes de ordenamiento territorial, es cómo se va a articular el trabajo interinstitucional entre la ANT, el IGAC y los Catastros Descentralizados para la ubicación, identificación – área y linderos – y saneamiento de la titulación de estos bienes. No es recomendable que cada entidad trabaje independiente de otra que le puede ayudar con información, recursos técnicos y hasta humanos, en una misión que tiene connotaciones especiales para el Estado, la identificación de sus bienes. Esto en el entendido de que se confirmó que no trabajan conjuntamente y tampoco tienen disposición de hacerlo porque, según argumentaron, la ley no las obliga a ello.

El cuarto y último eje del capítulo era revisar si los bienes baldíos urbanos tenían una destinación específica. En 1959 se destinaron para sanear titulación de vivienda en los municipios y con el dinero producto de su venta se debían desarrollar obras de servicios públicos. En 2004 el Consejo de Estado afirmó que con la expedición de la Ley 388 de 1997, estos baldíos urbanos quedaron para utilidad de los entes territoriales, en diversos temas y usos,

es decir, una cláusula abierta. Por último, la Ley 2044 de 2020, indicó que después de su incorporación legal a los municipios se pueden usar en calidad de bienes de uso público, bienes fiscales y bienes fiscales titulables, según lo decida su administrador territorial. Esta disparidad regulatoria deja ver que cada vez que se reglamenta sobre este tipo de bienes, más indefinidos quedan sus usos legales. Su misión inicial que fue la de solucionar problemas de consecución de vivienda, poco a poco se fue perdiendo del campo normativo, para decantar en generalidades atadas al desarrollo municipal. Tal vez si se hubieran mantenido dispuestos para fines sociales específicos no se hubiera perdido su identidad baldía, adjudicable para vivienda y desarrollo rural, y ahora se podrían utilizar en los centros urbanos para proyectos encaminados a superar el déficit de suelo para vivienda de interés social en el país.

Como toda regulación, sobre todo por tratarse de bienes de la Nación que se han querido entregar a los municipios, estos cuatro ejes deberían tener una claridad en grado de certeza, pues al dejar una regulación tan abierta se pierde un poco esa naturaleza primaria que tenía implícita una función social. Misma que debería trasladarse a estos entes territoriales; es decir, si en estado natural son bienes fiscales adjudicables, que son utilizados para cerrar brechas sociales de acceso a la propiedad privada, la carga social debería ser asumida por los municipios y, disponer, o de la obtención de recursos por su venta, o de su adecuación física para fines fiscales, que con ellos se adelanten programas de vivienda de interés social y de interés social prioritario. No en vano, todas las transferencias de bienes fiscales en favor de las entidades territoriales ya tienen esta carga, pues es conocido que Colombia tiene un déficit de inmuebles para atender adecuadamente la demanda de vivienda con contenido social, y si además para superar este problema ya se han autorizado la ZIDRES en región, los macroproyectos de interés social nacional y el uso de suelos de expansión urbana dentro de los planes de desarrollo de los municipios, la incorporación de los bienes baldíos urbanos para esta finalidad también ayudaría a mitigar esta problemática social.

## **CAPÍTULO IV**

### **BIENES BALDÍOS URBANOS EN EL DISTRITO DE BOGOTÁ**

#### **Disposición Institucional y Dos casos de Uso**

En la introducción de esta investigación se planteó que la forma en la que se podían obtener conclusiones sobre capacidades estatales, respecto del manejo de los bienes baldíos urbanos, era por medio de la confrontación entre sus normas, su interpretación judicial y el manejo que podían darle las instituciones, visiones condensadas en las figuras de posiciones y desencuentros que se presentaron en el capítulo anterior. Además, se había planteado que esos hallazgos debían ser verificables en algunos casos concretos para que no quedaran como simples conclusiones teóricas. En este entendido, hubo necesidad de escoger un municipio de Colombia para buscar esos casos que reflejan esas realidades, relacionadas con competencias y uso de bienes baldíos urbanos, pero también se dimensionó que no era deseable que aquellas estuvieran reducidas a los campos de cobertura territorial, o presencia institucional. Por esta razón se escogió el municipio más importante de todo el país, la ciudad de Bogotá, que es a su vez capital de la República de Colombia y Distrito Especial (Art. 322 Constitución Política de Colombia), debido a que en ella converge la totalidad de la institucionalidad nacional y local, con lo que se evita, preliminarmente, que la conclusión general se de en términos de vacíos regulatorios por falta de presencia estatal.

Provistos ya de la información de que el manejo normativo e institucional nacional de los bienes baldíos urbanos no presenta conciliación ni legal, ni judicial, ni institucional, será interesante ver cómo se sortean estas realidades para entregar resultados de las políticas de manejo de bienes en este ente territorial. Esto, por medio de ejemplos sobre titulación de bienes públicos en favor del Distrito, competencias que presentan un rezago debido al hecho de que Bogotá no actualiza su Plan de Ordenamiento Territorial desde 2004<sup>1</sup>, que es el Decreto 190, compilatorio de los Decretos 610 de 2000 y 469 de 2003 (Secretaría de Planeación de Bogotá D.C., 2018), en donde no se encuentra ninguna norma que haga referencia a los procesos de titulación, transferencia, registro o uso de estos bienes, con los que se afirma que la ciudad no

---

<sup>1</sup> Según lo confirma el Subsecretario de Planeación Distrital de Bogotá en oficio PRO-1349468 del 23 de agosto de 2018, el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá vigente es del Decreto 160 de 2004, compilatorio de los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

cuenta con una política clara para su administración. Para mostrar la información recopilada, este capítulo se ha dividido en dos partes: en la primera, se entregará información relevante expedida por la Alcaldía de Bogotá y por sus instituciones respecto de lo que conocen sobre los bienes baldíos urbanos y qué hacen con ellos dentro del desarrollo territorial, insumos obtenidos directamente por parte de estas con destino a este trabajo de investigación. En la segunda, se darán a conocer dos casos de uso en los que la administración local ha titulado, a su favor, bienes baldíos urbanos.

### **1. Manejo de los bienes baldíos urbanos en el Distrito de Bogotá**

La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá entregó un concepto en 2009 sobre el alcance de la “Ley Tocaima” y la situación de los bienes baldíos en vigencia de la Ley 137 de 1959 y la 388 de 1997. Luego de acogerse por completo al concepto 1592 entregado por el Consejo de Estado en 2004, llegó a las siguientes conclusiones: a) conforme al artículo 123 de la Ley 388 de 1997, los administradores municipales – refiriéndose a los Concejos – no tienen atribución alguna para adjudicar bienes baldíos, y por esto los entes territoriales tienen la obligación de ‘recuperarlos’ para ser usados en los planes de Ordenamiento Territorial. Lo que vendría a ser una afirmación con sustento legal, pues, no se debe olvidar que las competencias sobre adjudicación de bienes baldíos nacionales estuvieron en cabeza de los concejos municipales hasta que crearon las instituciones de administración de bienes públicos. Entonces, esta conclusión no es sino la reiteración de que los cuerpos colegiados ya no tienen injerencia en el manejo de titulación de estos bienes, sin perjuicio de que puedan hacer observaciones o solicitar aclaraciones sobre su uso o disposición dentro de los planes de ordenamiento territorial porque es a estos a quien corresponde su aprobación.

b) las Leyes sobre baldíos urbanos no han entregado a los municipios la facultad de adjudicar ningún tipo de baldíos, solo se les fijaron condiciones para hacer transferencias. Por tanto, esa atribución de adjudicación nunca salió de los componentes misionales de la administradora nacional ANT. c) para la época del concepto, se definió que las adjudicaciones de baldíos nacionales las debía hacer el INCORA y no los entes territoriales, en modo alguno (Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009), que es una afirmación correcta. Pero a la que le faltó aclarar que, en temas de baldíos urbanos, sus ventas o usos públicos son de responsabilidad de los municipios en donde se encuentren ubicados.

Por su parte, en 2019, la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD), creada mediante el Acuerdo 257 de 2006 expedido por el Concejo de Bogotá, adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda, es la entidad encargada del manejo catastral de la ciudad de Bogotá. Como organismo descentralizado por servicios, y desde la promulgación de la Ley 1955 de 2019 y la expedición del Acuerdo 761 de 2020, también tiene funciones de autoridad y gestor catastral. Por medio de su grupo jurídico informó que sí es su competencia hacer el inventario de bienes de Bogotá, en los aspectos físico, jurídico y económico (Unidad Administrativa de Catastro Distrital de Bogotá D.C., 2019). Pero, respecto de si los bienes baldíos urbanos hacían parte de este no hizo pronunciamiento alguno; aunque se concluye que se acepta que en la generalidad descriptiva de los “bienes de Bogotá” están incluidos. Pues no solo es un deber de la administración hacerlo, sino que ya es conocido el hecho de que la ANT no va a incorporarlos al inventario de los baldíos nacionales por estar ubicados dentro de los perímetros urbanos de los municipios, y si la entidad catastral no los identifica, quedan totalmente perdidos de los datos de bienes públicos y no se pueden hacer desarrollos territoriales con estos.

La Secretaría Distrital del Hábitat, encargada de la adquisición de suelo para programas de vivienda, por medio de su grupo de manejo inmobiliario, informó en 2018 que Bogotá no cuenta con una política de vivienda de interés social e interés prioritario, pero que viene haciendo grandes esfuerzos en su consolidación desde 2016. También informó que en 2017 logró un convenio con la Oficina de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos, desde donde ha logrado apoyo técnico para la formulación de una política en este tema, y que en 2018 ya estaba desarrollando las mesas de trabajo intersectoriales. Pero, que mientras estos trabajos llegaban a algún término, y para cubrir el déficit de suelo para vivienda social, se había logrado imponer a los desarrolladores inmobiliarios una carga urbanística consistente en la “destinación de un porcentaje de suelo útil para VIP – Vivienda de Interés Prioritario –” (Secretaría del Hábitat de Bogotá D.C., 2018). Así lo ordena la Ley 1537 de 2012, de desarrollo urbano y acceso a la vivienda, el Decreto 1077 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, y el artículo 3 del Decreto 553 de 2018, proferido por el Distrito, en donde se ordena que ese porcentaje de suelo útil debe ser mínimo del 20%. Lo que constituye una buena fórmula para generar suelo habitable destinado a sectores populares.

Ahora, sobre la incorporación de bienes baldíos urbanos para algún plan de desarrollo de vivienda se limitó a afirmar que no era de su competencia, ni identificar, ni solicitar que la Agencia Nacional de Tierras que le adjudicara bienes baldíos (Secretaría del Hábitat de Bogotá D.C., 2018). Afirmación que deja ver una falta total de conocimiento sobre los bienes que conforman el patrimonio inmobiliario de la ciudad, sobre todo en un tema regulado desde 1959 y después en 1997, lo que lleva a concluir que se van a perder bienes públicos en manos de privados por una falta de estudio y de articulación interinstitucional.

Más adelante, en 2019, nuevamente la Secretaría Distrital del Hábitat por medio de su grupo de manejo inmobiliario entregó información relevante en el tema de estudio. Empezó por hacer claridad de que la Secretaría no tiene bienes a su cargo sino proyectos y que, en este sentido, no tiene mapas o información estadística de bienes del Distrito. Sin embargo, como es la entidad encargada del desarrollo de la política de vivienda distrital y de adquisición de suelo para ello, queda el interrogante de saber cómo ejecuta sus funciones si desconoce dónde quedan físicamente ubicados los inmuebles en donde podría ejecutar los desarrollos de vivienda, esto por cuanto se afirmó que no administra bienes sino que ejecuta proyectos. Se dijo además que desarrollaba la Política Pública de Vivienda en gestión de suelo para vivienda y gestión de “financiación para el desarrollo territorial” (Secretaría del Hábitat de Bogotá D.C., 2019). Con lo que se entiende que está focalizada en la consecución de recursos para financiar proyectos de vivienda y no, específicamente, en su etapa de contratación y ejecución. Lo que lleva a afirmar que su misión es obtener recursos financieros para trasladarlos a las inmobiliarias. Estas, a su vez, se encargan del desarrollo del proyecto con la obligación respetar el compromiso mínimo de consecución de vivienda digna de las familias más pobres del país.

En referencia a los bienes baldíos afirmó que estos son nacionales y que la encargada de su inventario es la Agencia Nacional de Tierras, competencia que en ningún momento ha sido entregada al Distrito Capital de Bogotá. Esta en principio es una respuesta apegada a su marco legal, pero revisada en contexto presenta problema porque con la certeza de que la ANT va a hacer un inventario parcial de baldíos, las entidades del Distrito deberían asumir estas misiones. Preocupante situación si a la posición de la ANT se suma la respuesta entregada por Secretaría Distrital de Hábitat en el sentido de que Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público – DADEP –, conforme lo ordena el artículo 61 del Decreto Distrital 854 de

2001, es el encargado de los negocios jurídicos inmobiliarios de la ciudad, incluyendo el manejo de bienes baldíos, pero que no existe compromiso u obligación alguna para levantar inventario de bienes baldíos urbanos por parte del Distrito, ni unilateralmente, ni con ayuda de la Agencia Nacional de Tierras.

A esta Secretaría se le indagó sobre su disposición en solicitar o recibir ayuda del IGAC en la elaboración del inventario de los bienes del Distrito, a lo que respondió que no era necesaria porque desde la vigencia la Ley 14 de 1983, que descentralizó el catastro de Bogotá, esos procesos fueron asumidos directamente por el Distrito. Entonces, la Secretaría Distrital del Hábitat, que tiene a su cargo los proyectos de vivienda de la ciudad, no hace trabajo unilateral para la identificación e inventario de bienes baldíos urbanos con los que podría desarrollar aquellos proyectos, no hace trabajo en conjunto con otra Secretaría del Distrito, no solicita ni se recibe ayuda de otras entidades porque, según afirma, la ley no lo dispone así. Esta postura institucional ya no es un defecto de regulación sino la muestra de una falta de gerencia con responsabilidad administrativa porque se hace un cerco legal para desconocer un tipo de bien público que puede ayudar en su componente misional.

En temas probatorios relacionados con la naturaleza jurídica de un inmueble, la Secretaría Distrital del Hábitat explicó que una entidad catastral no es la indicada para establecerla porque esto requiere de dos factores, uno físico y uno jurídico, asociados a la ubicación y a la titularidad del predio (Secretaría del Hábitat de Bogotá D.C., 2019), y que solo la ANT cuenta con estas dos variables para sus estudios, ya que los catastros solo cuentan con la información física, afirmación que es cierta, que deja en manos de la ANT esta carga probatoria. Afirmación que muestra que en Colombia no se ha regulado la forma – quién y cómo – de establecer la naturaleza jurídica de un bien inmueble, lo que prueba una debilidad en la capacidad estatal relacionada con la regulación del derecho de propiedad. En este entendido, queda el asunto de saber, entonces, en los municipios y distritos quién va a asumir estas funciones, porque la ANT solo trabaja en temas inmobiliarios del orden nacional y no del orden local. Entonces, no hay entidad distrital que pueda certificar la naturaleza jurídica de sus propios bienes, hecho que es un vacío en la regulación.

Para terminar, desde su punto de vista, hizo una corrección conceptual en el sentido de que no existen baldíos nacionales y baldíos urbanos, solo baldíos, que pertenecen a la Nación y cuando

se adjudican dejan de serlo para convertirse en bienes de uso público y en bienes fiscales (Secretaría del Hábitat de Bogotá D.C., 2019). Aclaración que no riñe con otros postulados institucionales, pero que deja sin administrador a los bienes baldíos urbanos mientras los municipios y distritos no los utilicen en sus planes de desarrollo. Es decir que en esta visión institucional hay bienes públicos que no son administrados por ninguna entidad, realidad en la que quedan a merced, o de las privatizaciones judiciales por medio de los procesos de pertenencia, o de los urbanizadores ilegales por medio de desarrollos no autorizados.

Una última entidad a la que se le recogieron impresiones sobre la administración de bienes distritales en 2019 fue el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), que respondió a través de su grupo jurídico. Sus competencias están fijadas en el Decreto Distrital 212 de 2012, que le entregó la responsabilidad de custodia, preservación y recuperación del espacio público de la ciudad, y en el Acuerdo 006 de 1999, que le entregó la defensa judicial de los inmuebles de propiedad del Distrito. Esta aceptó que con la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, Bogotá se convirtió en propietaria de todos los bienes baldíos urbanos dentro de su perímetro urbano, y que dentro de los procesos de recuperación de bienes ha identificado algunos bienes baldíos y los ha titulado en favor del Distrito

Entonces sí existe una entidad Distrital que reconoce la existencia de bienes baldíos urbanos y que, con estos, adelanta procesos para legalizar su transferencia y titulación. Lo hace a través de un procedimiento por etapas, descrito dentro las funciones de su Subdirección de Registro Inmobiliario: i) consulta con entidades sobre la titularidad del inmueble, ii) consulta con la Superintendencia de Notariado y Registro y con las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos sobre los títulos antecedentes e historia inmobiliaria, iii) con la Secretaría Distrital de Planeación verifica que no esté en polígonos afectados con malla vial o reserva ambiental, iv) luego profiere el acto administrativo de adjudicación (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá D.C., 2019).

Se informó también que, desde 2002, la Subdirección de Registro Inmobiliario del DADEP tiene la misión de actualizar el patrimonio inmobiliario del Distrito (Decreto Distrital 138 de 2002), en el que se deben incluir los bienes baldíos urbanos, para lo que hizo un plan de priorización de identificación e incorporación de estos porque para el Plan de Desarrollo 2016-2019 no se tuvieron en cuenta. Razón por la cual no tiene datos específicos que entregar aparte

de los ya esbozados (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá D.C., 2019). Con esto se confirma que el plan de identificación e incorporación existe y ya cuenta con algunos resultados, pero si no se ejecuta de manera prioritaria dejan a merced del mercado inmobiliario los inmuebles porque, en este momento, no hay entidad distrital que los defienda y los recupere. Importancia que también reconoció la entidad ante lo que manifestó que se dejarían las recomendaciones del caso para que futuras administraciones les dieran prioridad y los incorporaran en los planes de desarrollo (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá D.C., 2019).

Para el DADEP, acogiéndose a los conceptos 1592 de 2004 del Consejo de Estado y 0076 de 2009 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, los bienes baldíos urbanos incorporados al Distrito se convierten en bienes públicos, ya sea de uso público o fiscales, y su uso lo define el ente territorial en cada título de propiedad acorde con sus normas vigentes (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá D.C., 2019), que prácticamente es lo que autoriza la Ley 2044 de 2020, sin que se atene a componente social alguno.

Esta revisión institucional local dejó preocupaciones en el sentido de que, parece, de una parte, que el personal encargado de los temas centrales de vivienda y desarrollo territorial no dimensiona la importancia de las funciones que tiene a cargo, pues no tienen claridad conceptual de los asuntos que se indagaron, y tampoco hicieron el esfuerzo de lograr unas conciliaciones temáticas internas antes de proferir los comunicados reseñados. Y de otra, porque saben de la existencia de bienes baldíos que pueden mitigar el impacto negativo del déficit de vivienda, tienen secretarías que se encargan de adquisición de suelo para ello, pero objetivamente salvan la responsabilidad de su no incorporación en estos proyectos con el argumento de que la ANT no los identificó, y ellos, a nivel local, tampoco deben hacerlo porque no tienen norma que a ello los obligue.

## **2. Dos casos de uso de bienes baldíos por parte del Distrito Capital de Bogotá**

Como parte final de estos hallazgos, en concordancia con la afirmación que hizo el DADEP en el sentido de que es esta entidad la encargada de la recuperación de bienes baldíos urbanos, se encontraron dos casos que, en uso de las regulaciones ya analizadas, detallan falencias que permiten que dentro de algunas interpretaciones de la legalidad, se naturalicen jurídicamente

bienes como baldíos que en principio no lo eran, cuyo saneamiento de titulación no correspondería a la de los mecanismos dispuestos para los bienes baldíos urbanos y que aun así, cuentan ahora con esta naturaleza jurídica inscrita y oponible a terceros.

### **2.1. Inmueble “Morgue – Escuela de Medicina”**

La Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. tiene dentro de su componente misional el desarrollo cultural del Distrito; para ello, cuenta el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural como entidad adscrita. Conjuntamente, deciden a qué bienes se les debe hacer la declaratoria de interés cultural para que se incorpore a ellos todo el componente normativo que los protege, promueve y regula. Dentro del desarrollo de estas competencias, por medio de la Resolución 0026 del 20 de enero de 2017, esta Secretaría ordenó que el inmueble ubicado en la “Avenida Cra. 14 # 17-78” debía ser afectado con esta declaración en el entendido de que todos sus colindantes ya la tenían y que su ubicación así lo exigía (Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá D.C., 2017).

Dentro de este acto administrativo, al citar los inmuebles colindantes, se observó que uno de ellos era el denominado “Morgue – Escuela de Medicina”, ubicado en la Carrera 15 # 9 – 11/57/41/13 de la ciudad de Bogotá, sin número de matrícula inmobiliaria asociado y con chip catastral AAA0034JLTD, información que fue confirmada por esta misma Secretaría en la Resolución 0164 del 15 de marzo de 2017, en donde actualizó los bienes del Distrito con declaratoria de interés cultural e incorporó el mencionado inmueble como uno de los cubiertos con esta (Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá D.C., 2017). Luego, en el momento de informar a la Gerencia General del Metro de Bogotá qué bienes se debían intervenir para la primera línea este, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural le confirmó que este inmueble hacía parte de los que se debían ser intervenidos; en cuadro anexo a aquella comunicación, identificó al inmueble ubicado en la “Cra. 15 No. 9 – 11/41/57/73”, Edificio La Morgue, con código de lote 004103007001, chip AAA0034JLTD, pero ahora con una dirección catastral diferente a la inicial, en la Calle 9 # 15-04 (Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, 2017).

En 2019, por medio de la Resolución 0057 del 25 de febrero, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público declaró este bien baldío urbano, cuando en 2017 ya se había descrito como uno de los bienes del Distrito y, además, tenía una declaratoria de interés

cultural. En este contexto, los supuestos normativos citados en el acto administrativo de cesión fueron el artículo 123 de la Ley 388 de 1997 – cesión de baldíos en favor de los municipios – y la Instrucción Administrativa 003 del 26 de marzo de 2015 expedida por la SNR – el acto de cesión es un acto administrativo expedido por el municipio mismo –. En el supuesto fáctico se expresó que el bien inmueble identificado con el nombre ‘La Morgue, Flauta o Trencito’, con chip AAA0034JLTD, ubicado en la Calle 9 # 15-04 de la ciudad de Bogotá, área de 459.91 metros cuadrados, no tenía antecedentes de registro, pues así lo había certificado la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá zona centro, y tampoco correspondía a una afectación vial o reserva ambiental, conforme lo había certificado la Secretaría Distrital de Planeación con oficio 2019400001455-2 del 24-01-2019, condiciones exigidas en las Instrucciones Administrativas proferidas por la SNR para hacer los registros respectivos. Así, el DADEP estableció que se cumplieron todos los requisitos de declaración de bien baldío en favor del Distrito, cuyo título, según ese departamento administrativo, fue la Ley misma, conforme lo permite el artículo 1494 del Código Civil como una de las fuentes de las obligaciones.

La parte resolutive hizo la declaración de dominio sobre bien baldío urbano, por los efectos de la Ley 388 de 1997, lo destinó como bien fiscal y solicitó su registro (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, 2019). El 14 de marzo de 2019, con radicación 2019-19839, ingresó la Resolución 0057 del 25 de febrero de 2019, expedida por DADEP, a la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá zona centro. El 21 de marzo de 2019 se hizo la inscripción del acto administrativo y se abrió el folio de matrícula inmobiliaria 50C-2055141. Quedó incorporado catastralmente con la referencia 00 4103 07 01 000 00000 y el chip AAA0034JLTD, área de 459.91 metros cuadrados.

En la actualidad contiene cuatro anotaciones (las primera y segunda conforme lo exige la Instrucción Administrativa 0018 de 2009 expedida por la SNR):

1. Fecha: 21-03-2019

Documento: Resolución 057 del 25-02-2019 DADEP

Código Naturaleza Jurídica: 0175 Cesión de baldío urbano de la Nación al municipio

De: La Nación

A. Municipio de Bogotá D.C

2. Fecha: 21-03-2019

Documento: Resolución 057 del 25-02-2019 DADEP

Código Naturaleza Jurídica: 0917 Determinación de área y linderos predio del municipio

A: Municipio de Bogotá D.C

3. Fecha: 24-07-2019

Documento: Resolución 432 del 06-09-2018 Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte

Código Naturaleza Jurídica: 0973 Declaratoria de bien inmueble de interés cultural

De: Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte Alcaldía Mayor de Bogotá

4. Fecha: 17-12-2019

Documento: Escritura Pública 3914 del 13-11-2019 Notaría 1 de Bogotá D.C.

Valor del acto: \$968.310.000

Código Naturaleza Jurídica: 0125 Compraventa

De: Bogotá Distrito Capital

A: Fundación Gilberto Alzate Avendaño

Concomitante con el proceso de apertura de la matrícula inmobiliaria 50C-2055141, en la misma oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá zona sur, se radicó la Resolución 0053 del 21 de febrero de 2019, en la que el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público declaró otro inmueble como bien baldío urbano con los mismos supuestos normativos; el artículo 123 de la Ley 388 de 1997 y la Instrucción Administrativa 003 del 26 de marzo de 2015 expedida por la SNR. En el supuesto fáctico se expresó que el bien no tenía nombre que lo identificara, tampoco se afirmó que contara con chip catastral, está ubicado en la Carrera 15 entre calle 9 y 10 de la ciudad de Bogotá, con área de 2725.83 metros cuadrados, no tenía antecedentes de registro, pues así lo había certificado la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá zona centro, y tampoco correspondía a una afectación vial o reserva ambiental, conforme lo había certificado la Secretaría Distrital de Planeación con oficio 2019400001455-2 del 24-01-2019. Así, el DADEP estableció que se cumplieron todos los requisitos de declaración de bien baldío en favor del Distrito, cuyo título, según ese departamento administrativo, fue la Ley misma, conforme lo permite el artículo 1494 del Código Civil como una de las fuentes de las obligaciones.

La parte resolutive hizo la declaración de dominio sobre bien baldío urbano, por los efectos de la Ley 388 de 1997, lo destinó como bien público de no cesión y solicitó su registro

(Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, 2019). El 14 de marzo de 2019, con radicación 2019-19838, ingresó la Resolución 0053 del 21 de febrero de 2019, expedida por DADEP, a la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá zona centro. El 21 de marzo de 2019 se hizo la inscripción del acto administrativo y se abrió el folio de matrícula inmobiliaria 50C-2055139. Quedó incorporado catastralmente con la referencia 00 4103 07 01 000 00000 y el chip AAA0034JLTD, área de 2725.83 metros cuadrados.

En la actualidad contiene dos anotaciones (las primera y segunda conforme lo exige la Instrucción Administrativa 0018 de 2009 expedida por la SNR):

1. Fecha: 14-03-2019

Documento: Resolución 053 del 21-02-2019 DADEP

Código Naturaleza Jurídica: 0175 Cesión de baldío urbano de la Nación al municipio

De: La Nación

B. Municipio de Bogotá D.C

2. Fecha: 14-03-2019

Documento: Resolución 053 del 21-02-2019 DADEP

Código Naturaleza Jurídica: 0917 Determinación de área y linderos predio del municipio

A: Municipio de Bogotá D.C

Estas notas introductorias fueron necesarias para el análisis que se describe a continuación. El bien inmueble “La Morgue – Escuela de Medicina”, que hace parte del polígono del Voto Nacional, era un inmueble incorporado de propiedad del Distrito, declarado como de interés cultural, al igual que todos sus colindantes, hecho confirmado por varias resoluciones expedidas por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, afectación que fue cancelada en el momento en que se informó a la empresa Metro de Bogotá que este inmueble estaría afectado para la primera línea. Para mantener el chip catastral AAA0034JLTD, ahora con una nueva identidad inmobiliaria, su dirección pasó de ser georreferenciada por la carrera 15 # 9-11 de la ciudad de Bogotá para la calle 9 # 15-04, esto es, su referencia catastral pasó de la carrera a la calle, para así poder certificar carencia de identidad catastral – relativa al CHIP catastral – que con la dirección anterior ya existía.

Desprovisto de identidad catastral y de declaratoria de interés cultural, se expidió la Resolución 0057 del 25 de febrero de 2019 que lo declaró baldío urbano, naturaleza jurídica que

no tenía este inmueble, cuyo insumo fue una certificación de la oficina de registro de instrumentos públicos de la zona centro de Bogotá y una certificación de la Secretaría Distrital de Planeación, documentos que deben exigir las oficinas de registro de instrumentos públicos conforme se establece en la Instrucción Administrativa 0018 de 2009 expedida por la SNR. La finalidad era obtener matrícula inmobiliaria para un lote de 459,91 metros cuadrados del que, parece, no se había hecho saneamiento de titulación por parte del Distrito; el objetivo se cumplió, pues, su proceso de registro fue exitoso y, con este, se hizo la apertura del folio de matrícula inmobiliaria 50C-2055141, sobre el que también se deben hacer algunas observaciones.

La anotación 1 tiene un código de naturaleza jurídica utilizado dentro del grupo de los de transferencia de dominio; la Ley 1579 de 2012, en el párrafo 3 de su artículo 8, indica que el grupo 01 de códigos de naturaleza jurídica es para actos que impliquen tradición, pero tratándose de bienes baldíos urbanos, si se atiende a los contenidos jurisprudenciales y legales, este registro no constituye una transferencia de dominio, sino una declaración de su existencia, porque aquella se hizo por medio de la Ley. En este orden de ideas, este acto debería ser calificado dentro del grupo de naturaleza jurídica 09, que es para actos que no se pueden agrupar en otros códigos. Por otro lado, en la anotación 3 se hizo una declaratoria de bien de interés cultural, misma que se había cancelado porque, supuestamente, este inmueble sería afectado por las obras de la primera línea del Metro de Bogotá, pero que no era cierto si se tiene en cuenta que, acto seguido, como ya había ingresado como bien fiscal del Distrito, fue vendido a la Fundación Gilberto Álzate Avendaño por \$968.310.000 y no se entregó para las obras de la primera línea del Metro.

Ahora, el chip catastral AAA0034JLTD fue duplicado dentro de la Resolución 0053 del 21 de febrero de 2019, para un inmueble ubicado en la Carrera 15 entre calle 9 y 10, cuya ubicación física correspondería con la del edificio “La Morgue”, pero que cuenta no con 459,91 metros cuadrados sino con 2725.53 metros cuadrados, al que también se le expidieron certificaciones de carencia de antecedente de registro y de afectación a reserva ambiental. Este acto administrativo fue inscrito en registro y se abrió matrícula inmobiliaria 50C-2055139.

Estas actuaciones, que dan cuenta del comportamiento institucional del DADEP, se pudieron adelantar porque con las certificaciones expedidas por la SNR se están elaborando actos administrativos que declaran como bienes baldíos a unos que, originalmente, no tenían esta naturaleza, gracias a la regla constitucional creada por la Corte Constitucional en el sentido de

que si no se encuentran antecedentes de registro o folio de matrícula inmobiliaria se debe presumir la existencia de una baldío, realidad probada con la misma certificación, y que tratándose de bienes ubicados dentro del perímetro urbano del Distrito, la competencia para su titulación y saneamiento la tiene el ente territorial de conformidad con el artículo 123 de la Ley 388 de 1997. Entonces, con este andamio jurídico, se utilizaron las disposiciones legales para sanear y titular, con celeridad, un inmueble que supuestamente se necesitaba para la primera línea del metro de Bogotá, esto, con el cambio de su naturaleza jurídica con documentos que, en realidad, no tiene el valor probatorio de certificar sino la relación catastral de un inmueble en registro, en unos casos, o la inexistencia de antecedentes de registro, en otros. A estas prácticas institucionales conduce el hecho de que las Cortes interfieran en competencias exclusivas del legislador, según argumentan, en aras de proteger los bienes públicos, generando incertidumbres sobre el valor probatorio de documentos y atribuyendo competencias y responsabilidades a una entidad, como la SNR, que legalmente no fue creada para certificar la naturaleza jurídica de un inmueble, regulación que se mantiene en el ordenamiento jurídico y que fue ratificada por la Ley 2044 de 2020.

## **2.2. Inmueble “Centro Administrativo Distrital CAD”**

Como parte de los procesos de saneamiento de titulación inmobiliaria que adelanta el Distrito de Bogotá, por intermedio del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, se estableció que el inmueble en donde funciona el Centro Administrativo Distrital CAD, debido al paso del tiempo y a varios procesos de formalización de propiedad, todavía no contaba con los folios de matrícula inmobiliaria de los terrenos en donde ahora sería la sede del Museo Nacional de Memoria Histórica, a saber, los Lotes A y B del CAD denominados “El Triángulo”. Ante esta realidad, el 06 de junio de 2018 le solicitaron a la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá zona centro la unificación de los folios 50C-1590317, 50C-1590308 y 50C-1043825; se argumentó que fueron de propiedad del Fondo Rotatorio de Valorización, que en la actualidad habían pasado al Instituto de Desarrollo Urbano IDU porque los títulos de transferencia entre estas entidades fueron allí registrados.

Para el DADEP, la solicitud de unificación era procedente porque, en el estudio de títulos que realizó se pudo establecer que las escrituras públicas, con cuyas inscripciones se hizo apertura de los folios, no correspondían a ventas parciales sino a ventas en común y proindiviso de un lote de

mayor extensión, lo que constituiría un error en registro (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, 2018), ya que las ventas de derechos comunes no generan apertura de folios de matrícula inmobiliaria. Para la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos – ORIP – Bogotá zona centro, en respuesta del 29 de junio de 2018, la unificación no era procedente porque la descripción, cabida y linderos de los inmuebles no provenía del mismo negocio jurídico, es decir, sus antecedentes en registro no llevaban a un punto común (ORIP Bogotá Zona Centro, 2018).

El DADEP, con nuevo estudio de títulos, solicitó el 22 de agosto de 2018 a la ORIP Bogotá zona centro la apertura de un folio de mayor extensión del CAD, cuyo título sería la Escritura Pública 2990 del 23 de agosto de 1956 otorgada en la Notaría 1 de Bogotá, en donde los propietarios serían, en común y proindiviso el Distrito Capital de Bogotá y el Fondo Rotatorio de Valorización (DADEP, 2018). Esta conclusión se obtuvo con el siguiente análisis:

**Tabla 1:**

***Lote de Mayor Extensión CAD Bogotá***

|                                                                                          |          |                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------------------------------|
| <b>Título</b> EP 2990 del 23-08-1956 Notaría 1 de Bogotá                                 |          |                                 |
| <b>Vendió:</b> Sociedad Urbanizadora Gran América Limitada                               |          |                                 |
| <b>Compró:</b>                                                                           |          |                                 |
| Mariano Ospina Pérez                                                                     | 19.8572% |                                 |
| Lucio Zuleta Ferrer                                                                      | 9.4285%  |                                 |
| Jesús Mora                                                                               | 12.400%  |                                 |
| Eliseo Mora                                                                              | 11.219%  |                                 |
| Camilo Mora                                                                              | 5.904%   | <b>Total adquirido: 99.999%</b> |
| Juan Bautista Neira                                                                      | 19.0476% |                                 |
| Antonio Puerto                                                                           | 11.4285% |                                 |
| Sociedad Almacenes Industriales Limitada                                                 | 8.5714%  |                                 |
| Darío Navarro Ospina                                                                     | 1.5714%  |                                 |
| Bertha Hernández de Ospina                                                               | 0.5714%  |                                 |
| <b>Datos de Registro en Antiguo Sistema:</b> Libro 1º Página 258 # 21.212 del 24-09-1956 |          |                                 |
| Tomo 314 Folios 93 y 94                                                                  |          |                                 |
| Fuente: elaboración propia del autor                                                     |          |                                 |

Luego, se obtuvo el derecho de dominio, así:

**Tabla 2:**

***Adquisición Totalidad Derecho de Dominio Bogotá***

| <b>Título 1</b>     | <b>Partes</b>                                   | <b>Total</b>   |
|---------------------|-------------------------------------------------|----------------|
| EP 2990 23-08-1956  | De: Sociedad Urbanizadora Gran América Limitada |                |
| Notaría 1 de Bogotá | A: Lucio Zuleta Ferrer                          | <b>9.4285%</b> |

|                                      |                                     |                 |                 |
|--------------------------------------|-------------------------------------|-----------------|-----------------|
| EP 3826 24-10-1956                   | De: Mariano Ospina Pérez            | 19.8572%        |                 |
| Notaría 1 de Bogotá                  | Bertha Hernández de Ospina          | 0.5715%         |                 |
|                                      | A: Lucio Zuleta Ferrer              | <b>20.4287%</b> |                 |
| EP 5290 05-12-1956                   | De: Lucio Zuleta Ferrer             |                 |                 |
| Notaría 5 de Bogotá                  | A: Jerónimo Argaez Castillo         | <b>2.8574%</b>  |                 |
| EP 2089 02-05-1957                   | De: Jerónimo Argaez Castillo        |                 |                 |
| Notaría 5 de Bogotá                  | A: Distrito Especial de Bogotá      | <b>2.8574%</b>  |                 |
| EP 2090 02-05-1957                   | De: Lucio Zuleta Ferrer             |                 |                 |
| Notaría 5 de Bogotá                  | A: Distrito Especial de Bogotá      | <b>26.9998%</b> | <b>29.8572%</b> |
| EP 1200 26-04-1957                   | De: Juan Bautista Neira Chacón      |                 |                 |
| Notaría 1 de Bogotá                  | A: Distrito Especial de Bogotá      | <b>19.0477%</b> | <b>19.0477%</b> |
| EP 2308 17-05-1957                   | De: Darío Navarro Ospina            |                 |                 |
| Notaría 5 de Bogotá                  | A: Distrito Especial de Bogotá      | <b>1.5715%</b>  | <b>1.5715%</b>  |
| EP 2309 17-05-1957                   | De: Almacenes Industriales Limitada |                 |                 |
| Notaría 5 de Bogotá                  | A: Distrito Especial de Bogotá      | <b>8.5715%</b>  | <b>8.5715%</b>  |
| EP 3934 30-06-1958                   | De: Jesús Mora                      | 12.400%         |                 |
| Notaría 4 Medellín                   | Eliseo Mora                         | 11.219%         |                 |
|                                      | Camilo Mora                         | 5.904%          |                 |
|                                      | A: Mora Hermanos Cía. Ltda.         | <b>29.523%</b>  |                 |
| EP 0593 10-02-1960                   | De: Mora Hermanos Cía. Ltda.        |                 |                 |
| Notaría 5 de Bogotá                  | A: Fondo Rotatorio de Valorización  | <b>29.523%</b>  | <b>29.523%</b>  |
| EP 1711 04-05-1961                   | De: Antonio Puerto                  |                 |                 |
| Notaría 7 de Bogotá                  | A: Fondo Rotatorio de Valorización  | <b>11.4285%</b> | <b>11.4285%</b> |
| <b>TOTAL</b>                         |                                     |                 | <b>99.9994%</b> |
| Fuente: elaboración propia del autor |                                     |                 |                 |

Con la apertura de este folio, para el DADep, hubiere sido procedente el cierre de las matrículas 50C-1590317, 50C-1590308 y 50C-1043825, en el entendido de que los títulos de adquisición de sus aperturas no provenían de ventas parciales sino de ventas con común y proindiviso, que no requieren de matrículas inmobiliarias independientes. Para el DADep, lo importante de estas solicitudes fue hacer saber a la ORIP Bogotá Zona Centro que para el desarrollo del proyecto del Museo Nacional de Memoria Histórica necesitaban segregar un lote

de aquella mayor extensión de la EP 2990 del 23 de agosto de 1956, ubicado geográficamente justo al lado del edificio donde actualmente funciona el CAD, y que no tenía cómo hacerlo porque las matrículas existentes no representaban la propiedad que alguna vez fue de la Sociedad Urbanizadora Gran América Limitada y tampoco tenían matrículas segregadas que representaran derechos en el polígono que necesitaban. La ORIP Bogotá zona centro hizo estudio de los registros de Antiguo Sistema y, en efecto, encontró los asientos registrales de la EP 2990 citada y la de las ventas compiladas en la Tabla 2, razón por la cual los analistas de esa área sugirieron a la jefatura jurídica la apertura del folio de mayor extensión solicitada (ORIP Bogotá Zona Centro - Antiguo Sistema, 2018).

Sin embargo, la respuesta entregada al DADEP, por parte de la Coordinación de Apoyo Jurídico Registral de la ORIP Bogotá Zona Centro, fue que tal apertura no era posible porque sobre aquella mayor extensión ya se habían desarrollado procesos de saneamiento de titulación importantes. Pero, además, que no era cierto que con la citada EP 2990 se hubiere vendido un solo inmueble: la venta consistió en dos lotes de terreno, la manzana 6 con área de 7.853 varas cuadradas y la manzana 6 con área de 11.124 varas cuadradas, para un total de venta de 18.997 varas cuadradas, inmuebles que posteriormente no fueron englobados (ORIP Bogotá Zona Centro - Coordinación Jurídica, 2018), en otras palabras, este título no constituía la mayor extensión que se necesitaba para segregar el lote destinado para el Museo.

Luego, La ORIP Bogotá Zona Centro, en una nueva verificación de títulos, ante la situación inconclusa sobre la legalidad en la apertura de las matrículas inmobiliarias 50C-1590317, 50C-1590308 y 50C-1043825, ordenó apertura de actuación administrativa<sup>2</sup> por auto del 06 de marzo de 2019 y le asignó número de expediente AA020-2019. Mediante Resolución 0181 del 20 de mayo de 2019, la ORIP Bogotá Zona Centro decidió la Actuación Administrativa 020, y ordenó el cierre de las matrículas inmobiliarias 50C-1590317, 50C-1590308 y 50C-1043825. El argumento principal para esta decisión fue que no dieron los supuestos legales para abrir

---

<sup>2</sup> El Estatuto de Registro actual, ley 1579 de 2012, permite a los registradores de instrumentos públicos revisar la legalidad de los actos inscritos, no desde el punto de vista jurisdiccional sino meramente administrativo. El artículo 60 de esta norma establece que los errores en registro no crean derecho, razón por la cual esta norma, junto con el artículo 59, contienen la orden de adelantar actuaciones administrativas, conforme a las reglas de la ley 1437 de 2011, con la finalidad de identificar aquellos errores y dejarlos sin valor ni efecto registral. Tratándose matrículas inmobiliarias, el artículo 49 del citado estatuto ordena que estas siempre deben reflejar situaciones jurídicas reales. Esta es la finalidad de estas actuaciones administrativas, establecer la real situación jurídica de los folios de matrícula inmobiliaria.

matrículas inmobiliarias (artículo 48 Ley 1579 de 2012), pues, en efecto, la venta de derechos de cuota de una “universalidad” (ORIP Bogotá Zona Centro, 2019) no es un acto con el que se deban trasladar derechos de dominio en forma separada del folio de matrícula inmobiliaria ya existente para la mayor extensión.

El 07 de junio de 2019, con oficio DADEP 20192050088371 y radicado 50C2019ER13184 en la ORIP Bogotá Zona Centro, este departamento administrativo solicitó un “certificado de carencia o inexistencia registral” para los Lotes A y B del CAD denominados “El Triángulo”, ubicados entre las localidades los Mártires y Teusaquillo, código de sector 006101 20 01 000000000, y entre la Calles 25 y 26 con Carrera 30 de la ciudad de Bogotá, pues, en su entender, al haber cerrado las matrículas inmobiliarias en donde constaban las ventas de derechos de cuota de la mayor extensión de lo que hoy se conoce como CAD, estos inmuebles adquirieron la naturaleza jurídica de baldíos urbanos (DADEP, 2019). El 14 de agosto de 2019 la ORIP Bogotá Zona Centro certificó que, confrontados los datos entregados por el DADEP en los libro de Antiguo Sistema de registro y en la base de datos de la oficina, no se encontró “identidad registral” (ORIP Bogotá Zona Centro, 2019) sobre los lotes A y B del CAD denominados “El Triángulo”, y que respecto de los títulos antecedentes de propiedad, al no tener referencia predial catastral fue el hecho con el que se dieron los supuestos de la Instrucción Administrativa 11 de 2017 de la SNR, precisamente la carencia de identidad registral.

Con esta certificación como antecedente de procedibilidad, por medio de la Resolución 0322 del 06 de septiembre de 2019, el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público declaró estos bienes baldíos urbanos, cuando se tenía certeza de titularidad privada, y luego pública, desde 1956. En este contexto, los supuestos normativos citados en el acto administrativo de cesión fueron el artículo 123 de la Ley 388 de 1997 – cesión de baldíos en favor de los municipios – y la Instrucción Administrativa 003 del 26 de marzo de 2015 expedida por la SNR – el acto de cesión es un acto administrativo expedido por el municipio mismo –. En los supuestos fácticos se expresó la existencia de las siguientes unidades inmobiliarias, Lote A, ubicado en la calle 25 No. 29 A 40 de la ciudad de Bogotá, localidad de Teusaquillo, barrio La Florida, urbanización La Florida II Sector, con área de 5.040,97 metros cuadrados, y Lote B, ubicado en la calle 29 A No. 20-25 de la ciudad de Bogotá, localidad de Teusaquillo, barrio La Florida, urbanización La Florida II Sector, con área de 7.102,35 metros cuadrados, que “vienen

siendo ocupados y utilizados por el Distrito Capital de Bogotá, con el funcionamiento del Centro Administrativo Distrital en la Localidad de Teusaquillo” (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, 2019), que no tenían identidad registral, pues así lo había certificado la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá zona centro, y tampoco correspondía a una afectación vial o reserva ambiental, conforme lo había certificado la Secretaría Distrital de Planeación con oficio 2019-400-013636-2 del 21-06-2016. Así, el DADEP estableció que se cumplieron todos los requisitos de declaración de bien baldío en favor del Distrito, cuyo título, según ese departamento administrativo, fue la Ley misma, conforme lo permite el artículo 1494 del Código Civil como una de las fuentes de las obligaciones.

La parte resolutive hizo la DECLARACIÓN de dominio sobre bienes baldíos urbanos, por los efectos de la Ley 388 de 1997, los destinó como bienes fiscales y solicitó su registro (Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, 2019). El 18 de septiembre de 2019, con radicación 2019-76731, ingresó la Resolución 0322 del 06 de septiembre de 2019, expedida por DADEP, a la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá zona centro y en esa misma fecha se hizo la inscripción del acto administrativo y se abrieron los folios de matrícula inmobiliaria 50C-20677829 y 50C-20677830. El folio 50C-20677829 quedó incorporado catastralmente con el chip AAA0270WDNN, área de 5.040,97 metros cuadrados y el folio 50C-20677830 quedó incorporado catastralmente con el chip AAA0270WDMS, área de 7.132,35 metros cuadrados. En la actualidad los dos contienen la misma anotación, la de la cesión, pero no la de destinación, conforme lo exige la Instrucción Administrativa 0018 de 2009 expedida por la SNR:

1. Fecha: 21-03-2019

Documento: Resolución 322 del 06-09-2019 DADEP

Código Naturaleza Jurídica: 0103 Adjudicación Baldíos - Cesión de baldío urbano de la Nación al municipio

A: Distrito Capital de Bogotá.

El análisis de este caso de uso inicia en el momento en que el DADEP solicitó a la oficina de registro de instrumentos públicos de Bogotá zona centro que hiciera la unificación de los folios de matrícula inmobiliaria 50C-1590317, 50C-1590308 y 50C-1043825 con la finalidad de obtener un solo folio de mayor extensión; la finalidad, poder segregar varios lotes, entre ellos, los

lotes A y B del polígono “El Triángulo”, que serán destinados a las instalaciones y funcionamiento del Museo Nacional de Memoria Histórica. En este punto, El DADEP ya sabía, y así lo demostró, que los inmuebles eran de propiedad del Distrito por compras hechas a terceros entre 1950 y 1965, pero tenían el problema de que nunca se abrió folio de mayor extensión y los 3 existentes representaban ventas de derechos de cuota que no contenían la totalidad del dominio sobre el inmueble. La ORIP Bogotá Zona Centro negó la unificación porque sus registros de Antiguo Sistema mostraron que, en 1956, primer registro de dominio encontrado, no se había hecho venta de un inmueble sino de dos inmuebles, que no eran colindantes y que nunca fueron englobados, además del hecho de que, en la actualidad, en este punto geográfico ya se desarrolló la calle 26 y la carrera 30, razón por la que, jurídicamente, también sería imposible la apertura.

Para definir la legalidad de los folios 50C-1590317, 50C-1590308 y 50C-1043825, la ORIP Bogotá Zona Centro abrió actuación administrativa, con radicado AA020-2019, que terminó con la Resolución 0181 del 20 de mayo de 2019; el resultado, se ordenó el cierre de estas matrículas inmobiliarias. Luego, vino el hecho que cambió esta historia inmobiliaria: El DADEP solicitó a la ORIP Bogotá Zona Centro un certificado de carencia de “identidad registral” para los Lotes A y B del CAD denominados “El Triángulo”, ubicados entre las localidades los Mártires y Teusaquillo, código de sector 006101 20 01 000000000, y entre la Calles 25 y 26 con Carrera 30 de la ciudad de Bogotá, porque, en su entender, con el cierre de los citados folios se había perdido totalmente la relación registral entre estos y los títulos inscritos. Por supuesto, la ORIP Bogotá Zona Centro certificó esta inexistencia, pues la identidad registral está asociada a la incorporación catastral en registro, que evidentemente estos inmuebles no tenían, en vez de solicitar un certificado de inexistencia de antecedente de registro, que no se hubiera podido expedir porque existen, al menos, 10 títulos inscritos que demuestran que el complejo CAD de Bogotá pertenece al Distrito, en su totalidad, por compras hechas a particulares, desde hace más de 60 años.

Sin embargo, con esta certificación, el 06 de septiembre de 2019, mediante Resolución 0322 el DADEP declaró baldíos urbanos estos lotes y se los adjudicó, como si toda la historia de registro y su tradición probada nunca hubieran existido. El proceso de registro de este acto administrativo no tuvo rechazo alguno y de este se obtuvieron las matrículas inmobiliarias 50C-

20677829 y 50C-20677830, ambas, con destino a bienes de uso público, por supuesto, para la obra del Museo Nacional de Memoria Histórica. Aquí, además de entender que para el DADEP el saneamiento de titulación incluye el hecho de cambiar naturaleza jurídica inmobiliaria, sin mayor reparo, protegidos por las regulaciones existentes sobre la materia, también se tiene una connotación social que desdibuja la finalidad de obtención de estas matrículas inmobiliarias, pues no deja de causar inconformidad que precisamente se adelanten procesos de saneamiento de titulación, desconociendo antecedentes inscritos y oponibles, sobre unos inmuebles en donde va a funcionar un museo que seguramente tendrá que contar realidades sobre los fenómenos de despojo y desplazamiento, algunas de ellas logrados con la creación de títulos e inscripciones públicas parecidas a las que hizo el DADEP en este caso particular.

La finalidad de este capítulo era ver la forma en que se interactúa, en un ejercicio real, con los bienes baldíos urbanos dentro de un municipio de Colombia. Se escogió la capital de la República, la ciudad de Bogotá, porque en ella no es posible afirmar que no hay presencialidad estatal institucional, hecho que hubiera conducido a otro tipo de conclusiones. Bogotá no cuenta con un plan de ordenamiento territorial actualizado, pues el que usa en la actualidad data de 2004, razón por la cual la regulación normativa de los bienes baldíos urbanos no ha sido incorporada oficialmente al desarrollo territorial; se podría decir, sí, que a través de sus secretarías ha encontrado la manera de hacer procesos de saneamiento de titulación con ayuda de los conceptos emitidos por el Consejo de Estado en la materia y por las disposiciones de las Instrucciones Administrativas que ha proferido la SNR.

Como ente territorial, en principio, no aceptó la existencia de bienes baldíos urbanos sino de bienes baldíos nacionales, hecho que hizo que todas sus instituciones desarrollaran sus componentes misionales sin tenerlos en cuenta; más adelante, con los procesos de saneamiento de titulación, aparte de su aceptación como bienes del Distrito, se definió que estos pasaran a ser bienes fiscales una vez fueran legalmente incorporados, y más recientemente, además de estos, también de uso público. En esta connotación, se puso como tarea recuperar los que estuvieran dentro del perímetro urbano de la ciudad, transferidos por medio de la Ley 388 de 1997; esta labor, que la debía hacer por medio de sus secretarías, tuvo un conflicto en el hecho de que la Unidad Administrativa de Catastro Distrital no tenía, y todavía no tiene, inventario alguno de bienes baldíos urbanos y no era de su interés hacerlo por medio de trabajo interinstitucional,

posición que era unánime dentro del Distrito porque la Secretaría Distrital de Hábitat negó que se tuviera como objetivo adelantar algún barrido catastral, unilateralmente o en conjunto con la ANT, en el entendido de que dentro de sus competencias no estaba la de identificar, o solicitar adjudicaciones, de bienes baldíos. La Secretaría del Hábitat, por su parte, mostró su desinterés en el tema basada en el hecho que ella no administra bienes, sino que es la encargada de conseguir recursos para suplir necesidades como las del déficit de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario, tema en el que aceptó que no existe política pública real en Bogotá.

Estas posiciones dejaron el manejo de los bienes baldíos urbanos en cabeza del Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público, entidad que reconoció que los baldíos urbanos pertenecen al Distrito por expresa disposición legal y que, en ese entendido, había podido identificar y titular algunos de ellos, para lo que se acogieron a la Instrucción Administrativa 03 de 2015 expedida por la SNR, con los requisitos de certificar su carencia de antecedente de registro y de no constituir zona afectada a reserva ambiental. El DADEP reconoció la existencia de bienes baldíos del distrito, que habían sido titulados en forma paulatina, ingresaron al patrimonio de Bogotá como bienes fiscales o bienes de uso público, característica esta última que debía, y actualmente es, definida en el título de declaración de bien baldío urbano que se hace por medio de acto administrativo.

Los manejos de administración de bienes públicos por parte del Distrito evidencian una desarticulación misional y una falta de comunicación interinstitucional que no se entiende cuando el deber es que todas las secretarías y entidades distritales trabajen por el bien común de la ciudad e impulsen su desarrollo territorial, pero si cada una continúa como una isla autónoma, sus planes y proyectos no se llevarán a buen término y pasarán gobiernos locales y concejos municipales sin que estos componentes tengan resultados para mostrar.

Para terminar, respecto de los casos de uso solo se debe añadir que allí en donde la regulación es insuficiente, la interpretación judicial no se concilia, y las instituciones manejan temas transversales de manera autónoma e independiente del ordenamiento jurídico, se crean sistemas paralelos en donde se permean prácticas insanas a nivel institucional para demostrar que, a pesar de los lineamientos legales, siempre hay otras formas de obtener otros resultados, incluso con el desconocimiento de derechos de terceros, hecho reprochable al Estado mismo porque es quien permite estas prácticas.

## CONCLUSIONES

La finalidad de esta investigación fue mostrar cómo la regulación del derecho de propiedad, desde los enfoques normativo e institucional, es un factor que permite visualizar fortalezas o debilidades en las capacidades estatales. Para ello, se estudió el desarrollo regulatorio de los bienes baldíos urbanos en Colombia cuyos resultados fueron confrontados con los desarrollos institucionales nacionales y, posteriormente, con la institucionalidad local del Distrito de Bogotá. La hipótesis planteada establecía que Colombia presentaría debilidad en sus capacidades como Estado si del estudio de la regulación dispuesta para los bienes baldíos urbanos si se llegaba a la conclusión de que existían problemas para su reconocimiento, administración y adjudicación, que repercutieran en la operatividad institucional y en su destinación para el desarrollo territorial de los distritos y municipios. Para probarla, se indicó que se aplicaría una metodología analítica aplicada, consistente en la obtención de un resultado luego de poner en contexto las características de los bienes baldíos urbanos y los parámetros de medición de capacidad estatal, ejercicio que entregaría la comprobación o no de la hipótesis y, a su vez, la respuesta al interrogante de si ¿las capacidades del Estado colombiano, desde un enfoque normativo e institucional, presentan fortaleza o debilidad respecto de la regulación del derecho de propiedad sobre los bienes baldíos urbanos?

Con este propósito se dividió el estudio temático en cuatro capítulos. En el primero se hizo una revisión de la teoría que relaciona la regulación del derecho de propiedad con el Estado y con los aportes que, como derecho propio, entregó al desarrollo de estas capacidades. El segundo capítulo fue la exposición de la teoría de los bienes públicos en Colombia, especialmente lo baldíos nacionales, además de la revisión de algunas modalidades especiales de bienes, ejidos y fiscales urbanos, que se podían confundir con los bienes baldíos urbanos. La tercera parte se focalizó en el estudio, a nivel normativo e institucional, de los bienes baldíos urbanos en Colombia, su desarrollo, su estructura actual y las controversias que genera su regulación parcializada y dispersa. En el capítulo final, el protagonismo estuvo a cargo de los baldíos urbanos que hacen parte del patrimonio del Distrito Capital de Bogotá para, terminar con la exposición de dos casos de uso en los que se encontró que con la regulación existente se hizo el saneamiento de la titulación municipal en bienes que, en principio no eran baldíos, pero cuya naturaleza jurídica de cambió para que quedaran transformados en estos.

De aquellos análisis se estableció que la capacidad estatal es una la disposición institucional, organizacional y burocrática para la implementación de proyectos de gobierno, cuya finalidad es potenciar el desarrollo territorial, el manejo de recursos existentes de un sector, la experiencia en el talento humano y la coherencia organizacional (Centeno, Kohli, & Yashar, 2017, p. 410). En este orden de ideas, están presentes en todas las actividades regulatorias del Estado, desde sus etapas de creación e implementación, hasta en la muestra de resultados que se pudieran presentar en términos de eficacia normativa o institucional. Sin embargo, en esta investigación no se analizaron resultados de eficacia porque para los bienes baldíos urbanos no existen datos oficiales recopilados. Hecha esta aclaración, las capacidades estatales no asociadas a la eficacia se pueden encontrar en las regulaciones normativas e institucionales del objeto de estudio. El ideal es que con estos desarrollos se pueda verificar alguna de dos opciones. Que ante una ausencia o poca producción regulatoria se haya logrado la implementación del uso de un derecho a pesar de las fallas que en su implementación se pudieran presentar o que ya existan amplios desarrollos en materia de fijación de usos y competencias institucionales que no generen tensiones de interpretación o que las supere con una verificación de las normas ya existentes.

Para descubrir si las capacidades estatales presentan rasgos de fortaleza o debilidad se dijo que era necesario confrontar la revisión de normas que indiquen qué se puede hacer y qué no se puede hacer con un derecho específico, en paralelo con la forma en que las instituciones dispuestas por el Estado para su administración las entienden y aplican, con un criterio de capacidad por medio de un conector. Este último asociado a cuatro componentes – recursos, presencia, burocracia, coherencia – que no requieren estar presentes en el criterio en estudio en su totalidad y que tampoco son excluyentes entre sí. El criterio de capacidad escogido fue la regulación del derecho de propiedad.

Por esta razón se revisó su papel dentro de la conformación de los Estados y su desarrollo propio como derecho autónomo, teoría de donde se decantan los cuatro postulados que permiten describir una capacidad estatal como fuerte o débil, que se deben reiterar en la misma forma en que se concluyeron en el capítulo I. El primero, es la necesidad de una regulación que permita distinguir la naturaleza jurídica entre los bienes públicos de bienes privados, pues después de la aplicación de las cláusulas de apropiación y distribución, ya no debería quedar duda del régimen jurídico aplicable en cada caso. El segundo, es entender que en uso de la cláusula de soberanía y

de dominio eminente los temas de territorio como la presencia estatal institucional, las competencias administrativas nacionales y de los entes territoriales, la administración y consecución de bienes públicos y la revisión de la existencia de traslapes normativos o de multiplicidad de sistemas jurídicos los debe regular el Estado. El tercero, que la regulación de derecho de propiedad sobre cualquier clase de bien debe obedecer a la formulación de una política pública, que guarde relación entre las finalidades estatales generales y la superación de problemas puntuales de la población, que trace líneas de acción para la regulación de un derecho y logre superar las tensiones generadas entre los actores a los que se destina en el momento de su aplicación. Y el cuarto, que el derecho de propiedad está revestido de una función dentro de la sociedad, ya sea con el control de su explotación o con su uso para la protección de otros derechos.

Partiendo de la base conceptual que la propiedad se debe entender como aquel derecho de uso y disposición de una cosa, con arreglo a las disposiciones legales, que brinda exclusividad sobre la misma y exclusión de su uso y goce a terceros, incluido el Estado, regulada en su totalidad para que sea protegida y preservada, que cumpla con una función social, se tenga acceso a ella en condiciones de equidad y no se pierda sino por la voluntad del titular del derecho de que pase a otra persona, o deba ser entregada al Estado en aplicación de la cláusula de dominio eminente, se está en la capacidad de responder al interrogante inicial. Revisados los resultados obtenidos en cada capítulo y confrontados con los postulados que reflejan debilidades o fortalezas estatales que se acaban de fijar, se afirma que el Estado colombiano presenta debilidades en sus capacidades respecto de la regulación del derecho de propiedad de bienes baldíos urbanos, en temas generales inmobiliarios y específicos de su naturaleza jurídica, afirmación que se argumenta con las siguientes conclusiones:

1. Ante la certeza de que en Colombia no se ha fijado a ninguna entidad la misión de definir la naturaleza jurídica de bienes inmuebles, no se ha podido establecer un trabajo interinstitucional para entregar un catastro nacional apegados a realidades físicas y jurídicas. Esto conlleva las consecuencias de que las políticas públicas sectorizadas y con finalidades específicas no cuenten con el insumo inmobiliario más completo y que tampoco se pueda hacer la protección de bienes públicos para que no queden a merced de una posible privatización

dentro de los procesos de pertenencia. Aquí la debilidad en capacidades se asocia la falta de regulación en materia catastral y de concreción para definir la naturaleza jurídica inmobiliaria.

2. Pasados veinte años del siglo XXI, desde un estudio limitado a la normatividad y su interpretación judicial, no se entiende cómo es posible que, en materia de bienes baldíos nacionales existan dos disposiciones vigentes con postulados tan opuestos como el de la presunción de propiedad privada de la Ley 200 de 1936 y de bien baldío nacional de la Ley 160 de 1994, cuestión sobre la que todavía no se logra conciliación conceptual al interior de las Altas Cortes. Aquí la debilidad en capacidades se asocia con la existencia de normas disímiles para casos análogos y la indefinición de reglas concretas para los procesos de adjudicación.

3. Se mantienen las teorías en las que sostiene que la Ley es título de transferencia de dominio, pero no se dispone que esta deba ser objeto de registro inmobiliario. Entonces, el perfeccionamiento de aquellas transferencias legales se debe hacer por medio de títulos que deben ser inscritos en aquel registro. Esta discusión sobre si la Ley transfiere o no el dominio y su perfeccionamiento por medio de títulos, crea confusiones institucionales en las entidades que trabajan con los bienes baldíos urbanos en temas de definición de naturaleza jurídica, forma de adquisición, oponibilidad de la propiedad, el uso que se debe dar a los inmuebles. Aquí la debilidad en capacidades se asocia con indefinición de las reglas de tradición y titulación inmobiliaria.

5. La naturaleza jurídica de un bien inmueble se define a partir de su historia inmobiliaria, inscrita o no en el registro de instrumentos públicos, hecho que las Altas Cortes del país reconocen. Entonces, cómo se crea una regla constitucional en la que se define la naturaleza jurídica inmobiliaria baldía por medio de una certificación expedida por una oficina de registro de instrumentos públicos en la que se consigne que no existen títulos de dominio inscritos o folio de matrícula inmobiliaria. Es decir, se añadió valor probatorio a un documento que la Ley reguló para definir qué partes deben ser citadas dentro de un proceso de pertenencia, ahora para salvaguardar la posible privatización de bienes públicos. Esto, sin duda, es una extralimitación de las competencias constitucionales atribuidas a la Corte Constitucional porque es cierto que tiene el deber de interpretar las normas a la luz de la Constitución Política de 1991, pero no el de regular derechos directamente, como lo hizo, y menos en materia de bienes baldíos, cuya

competencia es exclusiva del legislador. Aquí la debilidad en capacidades se asocia a la falta de definición de naturaleza jurídica inmobiliaria.

5. Colombia no ha podido superar la tradición de entregar derechos de dominio con la simple ocupación inmobiliaria, sea esta para explotación económica o para la simple habitación. Por esta razón su desarrollo normativo es confuso a la hora de fijar reglas claras para la obtención de un título de propiedad sobre bienes baldíos, pues, a pesar de que las normas actuales indican que estos ya no son los criterios para adjudicación la creencia tradicional se mantiene. En este mismo sentido, para los bienes baldíos urbanos, se crearon reglas de saneamiento de titulación por ocupación o desarrollo inmobiliario ilegal, creando la premisa de que la ocupación crea dominio en bienes que por Ley son de los entes territoriales. Aquí la debilidad en capacidades se asocia a la imprecisión de las reglas de adjudicación y cesión inmobiliaria.

6. Las normas especiales que regulan los bienes baldíos urbanos ha ampliado su campo de destinación. En 1959, para recaudos destinados a la consecución de servicios públicos en los municipios, en 1997, para que hicieran parte del enfoque territorial de los municipios atados a las normas de vivienda, en 2020, para cualquier actividad que en donde sean necesarios. Pero entre más se amplía su destinación, más se difumina su control. Por ejemplo, si el resultado de sus ventas no tiene destinación específica, el municipio en qué va a invertir estos recursos; si no los puede vender, los puede usar como bienes fiscales, pero si no tiene un servicio que prestar en esa ubicación, qué va a pasar con el inmueble. Ahora, si lo renta o permite su uso de alguna otra forma, debería esto generar algún tipo de contraprestación que no tendría destinación específica; si lo destina para bien de uso público, cómo se garantiza su reposición con otro, pues la carga de su naturaleza jurídica primaria indicaría que debe cumplir con una función social no asociada a su disfrute general. Aquí la debilidad en capacidades se asocia a la ambigüedad regulatoria respecto de los usos inmobiliarios.

7. Hay confusión en la aplicación de las normas que han regulado los baldíos urbanos, Ley 137 de 1959 y 388 de 1997, respecto de su vigencia y continuidad. El mismo Consejo de Estado tiene dos posturas al respecto, una donde los baldíos urbanos por Ley 137 nunca salieron del dominio de la Nación y otra donde sí, con la única diferencia de que con la Ley 388 se amplió su destinación a más temas que solo el de los servicios públicos. Como ninguna Ley deroga expresamente disposiciones anteriores, hoy todavía sobreviven estas dos teorías para ser

aplicadas y decididas conforme a quien deba hacer la ponencia en las secciones de revisión. Aquí la debilidad en capacidades se asocia con la existencia de normas disímiles para casos análogos y la confusión de transición normativa.

8. La Ley 2044 de 2020, que regula baldíos urbanos, presenta unas connotaciones importantes que la hacen confusa. Al limitar sus efectos únicamente para los baldíos urbanos ocupados, dejó un vacío respecto de los que no lo están; es decir, al ordenar un inventario de bienes baldíos urbanos que pasen por los procesos de saneamiento de titulación, dejó por fuera a los que no hagan parte de estos procesos. Tampoco es claro que para titular un bien baldío urbano en favor del municipio, se solicite la expedición de un acto administrativo en donde se “declare baldío” el inmueble, como si esa naturaleza no estuviera dada ya por la Ley o como si se la estuviera entregando el municipio mismo. Aquí la debilidad en capacidades se asocia con la existencia de vacíos y ambigüedades normativas en los procesos de titulación.

9. La identidad catastral de un bien inmueble no define su naturaleza jurídica. Entonces, cómo se crea una regla normativa en la que se define la naturaleza jurídica inmobiliaria baldía urbana por medio de una certificación expedida por una oficina de registro de instrumentos públicos en la que se consigne que no hay datos de identidad catastral o folio de matrícula inmobiliaria. Esto crea confusiones respecto de los datos que se deben buscar en las oficinas de registro de instrumentos públicos para dar cumplimiento a la Ley 2044 de 2020 porque se deja abierta la posibilidad de que solo se busquen datos de catastro y no los de tradición inscrita en el momento de definir que un bien es baldío urbano. Aquí la debilidad en capacidades se asocia a la ambigüedad regulatoria para definir naturaleza jurídica inmobiliaria.

10. En temas de inventario, o catastro, de bienes baldíos y bienes baldíos urbanos, qué buen resultado se puede esperar si la ANT no va a trabajar con ningún municipio para depurar la información de los que son urbanos y los que no. Y viceversa, cómo van a hacer en Bogotá, como distrito, para esta misma finalidad, si sus secretarías afirmaron abiertamente que no tienen interés en adelantar trabajo alguno con la ANT. Con estas posturas institucionales, seguramente, el escenario futuro sea la duplicidad inmobiliaria en registro, por traslape normativo nacional y local, creado en la falencia de regulación de las formas de administración conjunta y trabajo interinstitucional. Aquí la debilidad en capacidades se asocia a una regulación difusa en el manejo de competencias institucionales.

11. En la confrontación de normas que se hizo con las instituciones locales, el resultado no fue positivo. El simple hecho de que hace más de 15 años Bogotá maneja el mismo POT, que no regula un solo aspecto de los bienes baldíos urbanos, y que en sus planes de desarrollo tampoco los haya incorporado, es una muestra de la poca importancia que tienen este tipo de bienes en su desarrollo territorial. Sus secretarías no los tienen dispuestos, o siquiera visualizados, para el desarrollo de sus competencias y no hay una política pública que determine cómo se hará su inventario y titulación. Pero es todavía más preocupante el hecho de que la normatividad sobre bienes baldíos urbanos sea utilizada para procesos de saneamiento de inmuebles que ni siquiera son baldíos, sólo porque no se cuenta con normas que regulen transferencias de dominio con otras realidades jurídicas. Los alcances van hasta el punto de desligar del tráfico inmobiliario los títulos antecedentes de registro, cambiar las identidades catastrales para hacerlos pasar como bienes recién identificados, hacer abrir matrículas inmobiliarias de cesión para destinaciones diferentes a las legales y cambiar el uso de los inmuebles por medio de actos administrativos para desaparecer las afectaciones o limitaciones al dominio previamente inscritas. Aquí la debilidad en capacidades se asocia con la regulación inconclusa en materia de saneamiento, de indefinición de naturaleza jurídica, usos y competencias institucionales.

De manera general se puede decir que el Estado colombiano cuenta con regulaciones sobre el derecho de propiedad de los bienes baldíos urbanos que permitieron adelantar esta investigación. Y más allá de establecer si los hallazgos expuestos denotan debilidades en sus capacidades, se debe reconocer que es un tema de grandes complejidades por las connotaciones aquí analizadas, del que apenas se adelantan algunos estudios académicos que se espera que sean la base para generar el interés que estos bienes ameritan. Por ahora, continúan su construcción regulatoria y la búsqueda de sus propias certezas jurídicas.

## REFERENCIAS

- Acemoglu, D., & Johnson, S. (2005). Unbundling Institutions. *Journal of political economy*, 113(949-995).
- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *The american economic review*, 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu, D., Robinson, J., & Santos, R. (2013). The monopoly of violence: evidence from Colombia. *Journal of the Economic European Association*, 5-44. doi:10.1111/j.1542-4774.2012.01099.x
- Acemoglu, D., Ticchi, D., & Vindigni, A. (2011). Emergence and persistence of inefficient states. *Journal of European Economic Asociation*, 9(2), 177-208.
- Acuerdos de Paz. (2016). [www.altocomisionadoparalapaz.gov.co](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co). Obtenido de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. (16 de 11 de 2017). Oficio 20171030896171.
- Agencia Nacional de Tierras. (15 de 09 de 2018). Oficio 20184300812441.
- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1973). The property right paradigm. *The Journal of Economic History*, 33(1), 16-27.
- Ang, Y. (2017). Do bureaucracies lead to markets or vice versa? A coevolutionary approach to development. En M. A. Centeno, A. Kohli, D. J. Yashar, & D. Mistree, *States in the Developing World* (págs. 280-305). Cambridge University Press.
- Benson, B. L. (2010). Introduction: eminent domain, regulation, and the takings backlash. En B. L. Benson (Ed.), *Property Rights. Eminent domain and regulatory takings re-examined* (págs. 1-5). The Independent Institute and Palgrave Macmillan.
- Bersch, K., Taylor, M. M., & Praça, S. (2017). Bureaucratic capacity and political autonomy within national states: mapping the Archipelago o Excellence in Brazil. En M. A. Centeno, A. Kohli, D. J. Yashar, & D. Mistree, *States in the Developing World* (págs. 157-183). Cambridge University Press.
- Besley, T., & Persson, T. (2009). The origins of state capacity: property rights, taxation and politics. *American Economic Review*, 99(4), 1218-1244.
- Castañeda Beltrán, H. (1997). *Los Baldíos en Colombia. Régimen Jurídico*. Bogotá: Temis.
- Cédula Real de la Corona Española de 1735. (s.f.). Obtenido de [http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1754/Real\\_C\\_dula\\_en\\_que\\_S\\_M\\_d\\_instruccion\\_del\\_modulo\\_en\\_que\\_se.shtml](http://www.biblioteca.tv/artman2/publish/1754/Real_C_dula_en_que_S_M_d_instruccion_del_modulo_en_que_se.shtml)
- Centeno, M. A., Kohli, A., & Yashar, D. J. (2017). Conclusion. En M. A. Centeno, A. Kohli, D. J. Yashar, & D. Mistree, *States in the Developing World* (págs. 409-422). Cambridge University Press.

- Centeno, M. A., Kohli, A., & Yashar, D. J. (2017). Unpacking states in the Developing World: capacity, performance, and politics. En M. A. Centeno, A. Kohli, D. J. Yashar, & D. Mistree, *States in the Developing World* (págs. 1-32). Cambridge University Press.
- Clark, J. (2016). Eminent Domain and Expropriation: a comparison between fifth amendment precedent and latin america land distribution. *Regent University Law Review*, 28, 319-349.
- Código Civil. (s.f.). Ley 84 de 1873 Código Civil de los Estados Unidos de Colombia - adoptado como legislación permanente por medio de la ley 57 de 1887. Congreso de los Estados Unidos de Colombia - Diario Oficial 2867 31-05-1873. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html)
- Código de Procedimiento Civil. (s.f.). Ley 1400 de 1970 (derogado por la Ley 1564 de 2012). Presidencia de la República - Diario Oficial 33150 21-09-1970. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo\\_procedimiento\\_civil.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_procedimiento_civil.html)
- Código General del Proceso. (s.f.). Ley 1564 de 2012. Congreso de la República - Diario Oficial 48489 12-07-2012. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1564\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1564_2012.html)
- Concepto 76 . Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2009). [www.alcaldiabogota.gov.co](http://www.alcaldiabogota.gov.co). Obtenido de [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39750#0](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39750#0)
- Conrad, S., & Stange, M. (2011). Governance and colonial rule. En T. Risse (Ed.), *Governance without a state? Policies and politics in areas of limited statehood* (págs. 39-64). Nueva York: Columbia University Press.
- Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. (22 de 05 de 1997). MP Augusto Trejos Jaramillo Sentencia 0970. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. (2004). *Cesión de baldíos urbanos a los municipios y distritos. Radicación 1592*. Obtenido de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma\\_pdf.php?i=15896](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=15896)
- Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil. (04 de 11 de 2004). CP Enrique José Arboleda Perdomo & Gustavo Aponte Santos Sentencia 11001-03-06-000-2004-01592-01. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. (28 de 09 de 2000). MP Olga Inés Navarrete Barrero Sentencia 6178. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. (14 de 02 de 2002). CP Olga Inés Navarrete Barrero Sentencia (6531) 11001-03-24-000-2000-06531-01. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>

- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. (26 de 11 de 2008). CP Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta Sentencia 13001-23-31-000-2000-99073-01. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. (15 de 02 de 2018). CP Roberto Augusto Serrato Valdés Sentencia 47001-23-31-000-1992-03130-01. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. (09 de 12 de 1983). CP José Alejandro Bonivento Fernández Sentencia 210518. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. (04 de 02 de 1993). CP Daniel Suárez Hernández Sentencia 235823. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. (16 de 02 de 2001). CP Ricardo Hoyos Duque Sentencia (12907) 25000-23-26-000-1994-04357-01. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. (11 de 08 de 2005). CP María Elena Giraldo Gómez Sentencia (15070) 08001-23-31-000-1991-00268-01. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. (13 de 02 de 2006). CP María Elena Giraldo Gómez Sentencia (19484) 08001-23-31-000-1981-05570-01. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. (15 de 08 de 2007). CP Ruth Stella Correa Palacio Sentencia 19001-23-31-000-2005-00993-01. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera. (17 de 09 de 2018). CP Jaime Enrique Rodríguez Navas Sentencia (35363) 11001-03-26-000-2008-00041-00. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Consejo de Estado - Sala de Negocios Generales. (19 de 08 de 1941). CP Gonzalo Gaitán Sentencia 205077 913. Obtenido de <http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscadord-jurisprudencia/>
- Constitución de Ríonegro. (s.f.). *www.unam.mx*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2212/12.pdf>
- Constitución Nacional de 1886. (s.f.). *www.americo.usal.es*. Obtenido de [www.americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf](http://www.americo.usal.es/oir/legislatura/normasyreglamentos/constituciones/colombia1886.pdf)
- Constitución Política de Colombia. (13 de 06 de 1991). El Pueblo de Colombia - Gaceta Constitucional # 114 04-07-1991. Obtenido de <http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>

- Corte Constitucional. (22 de 02 de 1993). MP Fabio Morón Díaz Sentencia C060-1993. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (07 de 12 de 1995). MP Carlos Gaviria Díaz Sentencia C595-1995. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (07 de 03 de 1996). MP Carlos Gaviria Díaz Sentencia C097-1996. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (09 de 07 de 2014). MP Jorge Iván Palacio Palacio Sentencia T488-2014. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (30 de 09 de 2015). MP alberto Rojas Ríos Sentencia C623-2015. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (15 de 04 de 2015). MP María Victoria Calle Correa Sentencia C165-2015. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (12 de 05 de 2016). MP Gloria Stella Ortiz Delgado Sentencia SU235-2019. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (23 de 05 de 2016). MP Jorge Iván Palacio Palacio Auto 222-2016. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (11 de 10 de 2016). MP Jorge Iván Palacio Palacio Sentencia T548-2018. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (08 de 09 de 2017). MP Alberto Rojas Ríos Sentencia T567-2017. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (08 de 02 de 2017). MP Luis Ernesto Vargas Silva Sentencia C077-2017. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (18 de 12 de 2018). MP Alberto Rojas Ríos Sentencia T496-2018. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (12 de 07 de 2018). MP Cristina Pardo Schlesinger Sentencia C073-2018. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Constitucional. (02 de 05 de 2018). MP Luis Guillermo Guerrero Pérez Sentencia C028-2018. Obtenido de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (31 de 07 de 1940). MP Fulgencio Lequerica Vélez Sentencia. *N/A, Tomo XLIX No. 1957-1958*, 611 a 617. (G. Judicial, Ed.)
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (16 de 03 de 1953). MP Gerardo Arias Mejía Sentencia *N/A. Tomo LXXIV # 212*, 379-386. Gaceta Judicial.
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casacion Civil. (26 de 05 de 1961). MP Gustavo Fajardo Pinzón Sentencia # 2240. 895-902. Gaceta Judicial.

- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (26 de 05 de 1961). MP Gustavo Fajardo Pinzon Sentencia N/A. (2240), 895-902. Gaceta Judicial.
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (02 de 07 de 1963). MP José Hernández Arbeláez Sentencia # 2268-2269. 69-77. Gaceta Judicial.
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (02 de 07 de 1963). MP José Hernández Arbeláez Sentencia N/A. (2268-2269), 70-77. Gaceta Judicial.
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (15 de 06 de 1964). MP Enrique López de la Pava. *Tomo CVII*, 266-276. Gaceta Judicial.
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (15 de 06 de 1964). MP Enrique López de la Pava Sentencia # CVII. 266-276. Gaceta Judicial.
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (28 de 07 de 1987). MP Alberto Ospina Botero Sentencia CLXXXVIII # 2427. 83 - 94. Gaceta Judicial.
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (28 de 07 de 1987). MP Alberto Ospina Botero Sentencia N/A. *Tomo CLXXXVIII(2427)*, 83-94. Gaceta Judicial.
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (17 de 05 de 1993). MP Alberto Ospina Botero Sentencia Tomo III # 5552 . 143-148. Gaceta Judicial.
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (04 de 11 de 2014). MP Ariel Salazar Ramírez Sentencia 13001-22-13-000-2014-00290-01. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (24 de 11 de 2014). MP Fernando Giraldo Gutiérrez Sentencia 11001-22-03-000-2014-02597-00. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (10 de 08 de 2015). MP Luis Armando Tolosa Villabona Sentencia 85001-22-08-000-2015-00072-01. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (26 de 11 de 2015). MP Margarita Cabello Blanco Sentencia 85001-22-08-001-2015-00063-01. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (27 de 04 de 2016). MP Luis Armando Tolosa Villabona Sentencia 85001-22-08-003-2015-00235-01. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (10 de 07 de 2017). MP Alberto Fernando García Restrepo Sentencia 73001-22-13-000-2017-00239-01. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>
- Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (03 de 10 de 2017). MP Ariel Salazar Ramírez Sentencia 85001-22-08-002-2017-00208-01. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>

Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (19 de 07 de 2018). MP Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo Sentencia 0500-22-13-000-2017-00104-01. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>

Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil. (31 de 01 de 2018). MP Clara Cecilia Dueñas Quevedo Sentencia STL1280-2018 #78075 Acta 0. Obtenido de <http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>

Corte Suprema de Justicia - Sala de Negocios Generales. (29 de 03 de 1941). MP Aníbal Cardoso Gaitán Sentencia N/A. *Tomo LI # 1970-1976*, 739-750. Gaceta Judicial.

Corte Suprema de Justicia - Sala Plena. (30 de 07 de 1940). MP Fulgencio Lequerica Vélez Sentencia N/A. *Tomo XLIX # 1953-1960*, 801-808. Gaceta Judicial.

Corte Suprema de Justicia - Sala plena. (30 de 07 de 1940). MP Fulgencio Lequerica Vélez Sentencia XLIX # 1953-1960. *III*, 143-148. (G. Judicial, Ed.)

Corte Suprema de Justicia - Sala Plena. (30 de 07 de 1940). MP Fulgencio Lequerica Vélez Sentencia XLIX # 1953-1960. 801-808. (G. Judicial, Ed.)

Corte Suprema de Justicia - Sala Plena. (25 de 08 de 1959). MP Gabriel Carreño Mallarino Sentencia # 2215-2216. 366 - 369. Gaceta Judicial.

Corte Suprema de Justicia - Sala Plena. (25 de 08 de 1959). MP Gabriel Carreño Mallarino Sentencia N/A. (2215-2216), 366-369. Gaceta Judicial.

Davis, D. E. (2017). Violence, fragmented sovereignty, and declining state capacity: rethinking the legacies of developmental statism in Mexico. En M. A. Centeno, A. Kohli, D. J. Yashar, & D. Mistree, *States in the Developing World* (págs. 63-92). Cambridge University Press.

Decreto 59 de 1938. (s.f.). Por el cual se reglamenta la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras. Presidencia de la República Diario Oficial 23686 24-01-1938. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1013047>

Decreto 1943 de 1960. (s.f.). Por medio del cual se reglamenta la ley 137 de 1959. Presidencia de la República - Diario Oficial 30320 02-09-1960. Obtenido de [https://www.redjurista.com/Documents/decreto\\_1943\\_de\\_1960\\_ministerio\\_de\\_gobierno.aspx#/](https://www.redjurista.com/Documents/decreto_1943_de_1960_ministerio_de_gobierno.aspx#/)

Decreto 3313 de 1965. (s.f.). Por medio del cual se reglamenta el artículo 7 de la Ley 137 de 1959. Presidencia de la República - Diario Oficial 32843 26-01-1966. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1523902>

Decreto 1263 de 1972. (s.f.). Por el cual se reforman y adicionan las Leyes 1 de 1967 y 137 de 1959. Presidencia de la República - Diario Oficial 33663 16-08-1972. Obtenido de [http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1254741#ver\\_1254742](http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1254741#ver_1254742)

Decreto 2303 de 1989. (s.f.). Por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria. Presidencia de la República - Diario Oficial 39013 07-10-1989. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1764559>

Decreto 2663 de 1994. (s.f.). reglamentaria de la ley 160 de 1994. Presidencia de la República - Diario Oficial 41627 07-12-1994. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1772756>

Decreto 4825 de 2011. (s.f.). Por la cual se reglamentan los artículos 2, 4, 6 y 7 de la Ley 1005 de 2005 y parcialmente el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social. Presidencia de la República - Diario Oficial 48289 20-12-2011. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1552187>

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. (06 de 06 de 2018). Oficio 50C2018ER12591.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. (14 de 08 de 2018). Oficio 20182030102641.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. (21 de 02 de 2019). Resolución 0053.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. (25 de 02 de 2019). Resolución 0057.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. (07 de 06 de 2019). Oficio 20192050088371.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público. (06 de 09 de 2019). Resolución 0322.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá D.C., (16 de 07 de 2019). Oficio 20191100112021.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá D.C. (01 de 03 de 2019). Oficio 20191100032301.

Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público de Bogotá D.C. (12 de 11 de 2019). Oficio 20191100189911.

Departamento Nacional de Estadística. (08 de 08 de 2018). Oficio 2018-313-036272-1.

Duguit, L. (1920). *Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón* (2 ed.). (C. Posada, Trad.) Madrid: Francisco Beltrán.

Eagle, S. J. (2010). Assembling land for urban redevelopment. The case for owner participation. En B. L. Benson (Ed.), *Property Rights. Eminent domain and regulatory takings re-examined* (págs. 7-26). The Independent Institute and Palgrave Macmillan.

Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of "Weberian" State Structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765.

Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and chaos in property rights system: the third world tragedy of contested access. *The Yale Law Journal*(115), 996-1048.

- Giraudy, A., & Luna, J. P. (2017). Unpacking the State's Uneven Territorial Reach: evidence from Latin America. En M. A. Centeno, A. Kohli, D. J. Yashar, & D. Mistree, *States in the Developing World* (págs. 93-120). Cambridge University Press.
- Grocio, H. (1925). *Del derecho de la Guerra y la Paz*. (J. Torrubiano Ripoll, Trad.) Madrid: Reus S.A.
- Handley, A. (2017). The origins of state capacity in southern Africa's mining economies: elites and institution building in Botswana, Zambia, and South Africa. En M. A. Centeno, A. Kohli, D. J. Yashar, & D. Mistree, *States in the Developing World* (págs. 218-247). Cambridge University Press.
- Hart Publishing. (2007). *Comparative Law, a handbook*. (E. Ö. Nelken, Ed.) Oxford: Hart Publishing.
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán* (2 ed.). (C. Moya, A. Escotado, Edits., & A. Escotado, Trad.) España: Editora Nacional.
- Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. (31 de 08 de 2017). Oficio 0365.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (14 de 09 de 2018). Oficio 8002018EE13737.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2019). *Oficio 8002019EE191*.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (22 de 03 de 2019). Oficio 8002019EE3191.
- Instrucción Administrativa 1 de 2017 SNR. (17 de 02 de 2017). Modificación Instrucción Administrativa Conjunta 13 de 2014 SNR y 251 Incoder. Supernotariado.
- Instrucción Administrativa 10 de 2017 SNR. (s.f.). Protocolo solicitud y expedición de certificados especiales para pertenencia (Art. 375 del Código General del Proceso). Supernotariado Diario Oficial 50225 06-05-2017.
- Instrucción Administrativa 11 de 2017. (s.f.). Adición a la Instrucción Administrativa 3 del 26 de marzo de 2015. Supernotariado Diario Oficial 50249 30-05-2017.
- Instrucción Administrativa 14 de 2017 SNR. (s.f.). Protocolo para la presentación de registro de sentencias de pertenencia sobre predios urbanos baldíos o bienes fiscales. Supernotariado Diario Oficial 50733 21-10-2018.
- Instrucción Administrativa 15 de 2009 SNR. (s.f.). Inscripción en el registro de bienes baldíos urbanos de propiedad de las entidades territoriales. Supernotariado.
- Instrucción Administrativa 18 de 2009 SNR. (s.f.). Identidad jurídico-registral de bienes baldíos urbanos de propiedad de las entidades territoriales cedidos por la Nación en virtud de la ley. Supernotariado Diario Oficial 47455 28-08-2009.
- Instrucción Administrativa Conjunta 13 de 2014 SNR. (s.f.). Sentencias de declaración judicial de pertenencia sobre terrenos presuntamente baldíos y acciones a seguir. Supernotariado / Incoder Diario Oficial 49341 20-11-2014.

Instrucción Administrativa 3 de 2015 SNR. (s.f.). Identidad jurídico-registral de bienes baldíos urbanos de propiedad de las entidades territoriales cedidos por la Nación, en virtud de la Ley. Supernotariado Diario Oficial 49581 22-05-2015.

Instrucción Administrativa 6 de 2015 SNR. (s.f.). Modificación Instrucción Administrativa 3 del 26 de marzo de 2015. Supernotariado Diario Oficial 49581 22-07-2015.

Jellinek, G. (1954). *Teoría General del Estado*. (F. de los Ríos, Trad.) Buenos Aires: Albatros.

Kaufman, W. (2010). How fair is market value? An appraiser's report of temptations, deficiencies, and distortions in the condemnation process. En B. L. Benson, *The Property Rights. Eminent domain and regulatory takings re-examined* (págs. 77-87). The Independent Institute and Palgrave Macmillan.

Lenhoff, A. (1942). Development of the concept of eminent domain. *Columbia Law Review*, 42(4), 596-638.

Ley 48 de 1882. (s.f.). sobre tierras baldías. Congreso de los Estados Unidos de Colombia - Diario Oficial 5457. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019427>

Ley 149 de 1888. (s.f.). Código Político y Municipal. Congreso de la República Diario Oficial 7636 19-12-1888. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1824621>

Ley 56 de 1905. (s.f.). Sobre adjudicación de tierras baldías. La Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa de Colombia Diario Oficial 12346 10-05-1905. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1608710>

Ley 110 de 1912. (s.f.). Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman. Congreso de la República - Diario Oficial 14845 19-03-1913. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1643363>

Ley 4 de 1913. (s.f.). Sobre régimen político y municipal. Congreso de la República Diario Oficial 15012 06-10-1913. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1820591>

Ley 98 de 1928. (s.f.). Sobre defensa, arreglo y saneamiento del puerto de Gamarra, establecimiento de unas dependencias del cable aéreo de Cúcuta, y por la cual se confieren varias autorizaciones. Ley 1001 de 2005. (s.f.). Por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivivenda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, en liquidación, y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República - Diario Oficial 46137 30-12-2005. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1001\\_2005.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1001_2005.html)

Ley 200 de 1936. (s.f.). Sobre régimen de tierras. Congreso de la República - Diario Oficial 23388 21-01-1937. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654991>

Ley 41 de 1948. (s.f.). Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre terrenos ejidos y sobre Personeros Delegados. Congreso de la República - Diario Oficial 16920 04-12-1948. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1596389>

- Ley 137 de 1959. (s.f.). Por la cual se ceden derechos de la Nación al municipio de Tocaima y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República - Diario Oficial 30136 29-12-1959. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1649180>
- Ley 135 de 1961. (s.f.). Sobre reforma social agraria. Congreso de la República - Diario Oficial 30691 20-12-1961. Obtenido de <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1792699>
- Ley 64 de 1966. (s.f.). Por la cual se coopera a resolver el problema de la vivienda urbana y a la higienización y saneamiento de algunos barrios de la ciudad de Cali. Congreso de la República - Diario Oficial 32087 23-11-1966. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1616202#:~:text=LEY%2064%20DE%201966&text=DECRETA%3A,aprobaci%C3%B3n%20expresa%20de%20la%20Gobernaci%C3%B3n>.
- Ley 9 de 1989. (s.f.). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República - Diario Oficial 38650 11-01-1989. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1565665>
- Ley 160 de 1994. (s.f.). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República - Diario Oficial 41479 05-08-1994. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0160\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html)
- Ley 388 de 1997. (s.f.). Por la cual se modifica la ley 9a de 1989, y la Ley 3a de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República - Diario Oficial 43127 12-09-1977. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)
- Ley 1151 de 2007. (s.f.). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (declarada inexecutable mediante sentencia de la Corte Constitucional C461-08 del 14 de mayo de 2008 con ponencia de Manuel José Cepeda Espinosa). Congreso de la República - Diario Oficial 46700 25-07-2007. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1151\\_2007.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1151_2007.html)
- Ley 1182 de 2008. (s.f.). Por la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble (derogada por la Ley 1561 de 2012). Congreso de la República - Diario Oficial 46865 08-01-2008. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1182\\_2008.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1182_2008.html)
- Ley 1454 de 2011. (s.f.). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Congreso de la República - Diario Oficial 48115 29-06-2011. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1454\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html)
- Ley 1561 de 2012. (s.f.). 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. Congreso de la República - Diario Oficial 48488 11-07-2012. Obtenido de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1561\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1561_2012.html)

- Ley 1579 de 2012. (s.f.). Estatuto de Registro. Congreso de la República - Diario Oficial 48570 01-10-2012. Obtenido de <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1684387>
- Ley 1962 de 2019. (s.f.). Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen sus condiciones para su conversión en Región Entidad Territorial y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República - Diario Oficial 50998 28-06-2019. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1962\\_2019.html#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20dictan,DECRETA%3A&text=DISPOSICIONES%20GENERALES](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1962_2019.html#:~:text=Por%20la%20cual%20se%20dictan,DECRETA%3A&text=DISPOSICIONES%20GENERALES).
- Ley 2044 de 2020. (s.f.). Por la cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamiento humanos ilegales y se dictan otras disposiciones. Obtenido de <https://www.senado.gov.co/index.php/documentos/senado-prensa/4320-ley-2044-del-30-de-julio-de-2020-asentamientos-humanos-ilegales/file>
- MacCormick, N. (2011). *Instituciones del Derecho*. (F. Atria, & S. Tschorne, Trans.) Madrid, España: Marcial Pons.
- Maldonado, M. M. (2017). Strengths and weaknesses in the use of urban eminent domain in Colombia: review based on the experience of Bogotá. En A. Azuela (Ed.), *Eminent Domain and Social Conflict in five Latin American Metropolitan Areas* (págs. 198-246). Lincoln Institute of Land Policy.
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Revista académica de relaciones internacionales*, 5, 55-82. Obtenido de <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/view/4863/5332>
- Miceli, T., & Segerson, K. (2007). The Economics of eminent Domain: Private Property, Public Use, and Just Compensation, Foundations and Trends R. *Microeconomics*, 3(4), 275-329.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). *Guía Metodológica 6. Saneamiento y Titulación de la Propiedad Pública Inmobiliaria*. Nuevas Ediciones Ltda. Obtenido de <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Saneamiento%20y%20Titulaci%C3%B3n%20de%20la%20Propiedad%20P%C3%BAblica.pdf>
- Montesquieu. (1906). *El espíritu de las leyes* (Vol. I). (S. García del Mazo, Trad.) Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas* (3 ed.). (J.-F. Jolly, & C. Salazar Vargas, Trans.) Universidad Externado de Colombia.
- ORIP Bogotá Zona Centro - Antiguo Sistema. (14 de 09 de 2018). Oficio 50C2018IE00136.
- ORIP Bogotá Zona Centro - Coordinación Jurídica. (05 de 12 de 2018). Oficio 50C2018EE24654.
- ORIP Bogotá Zona Centro. (22 de 08 de 2018). Oficio 50C2018EE017069.
- ORIP Bogotá Zona Centro. (29 de 06 de 2018). Oficio 50C2018EE12600.
- ORIP Bogotá Zona Centro. (06 de 03 de 2019). Auto Apertura Actuación Administrativa 020.

- ORIP Bogotá Zona Centro. (14 de 08 de 2019). Carencia de Identidad Registral.
- ORIP Bogotá Zona Centro. (21 de 01 de 2019). Oficio 50C2019EE000917.
- ORIP Bogotá Zona Centro. (20 de 05 de 2019). Resolución 0181 que decide la Actuación Administrativa 020 de 2019.
- ORIP Bogotá Zona Norte. (18 de 10 de 2018). Oficio 50N2018EE036361.
- ORIP Bogotá Zona Norte. (30 de 01 de 2019). Oficio 50N2019EE001676.
- ORIP Bogotá Zona Sur. (16 de noviembre de 2016). Resolución 0517.
- ORIP Bogotá Zona Sur. (23 de 11 de 2018). Oficio 50S2018EE037848.
- ORIP Bogotá Zona Sur. (27 de 03 de 2019). Oficio 50S2019EE009443.
- Real Academia Española. (s.f.). *www.rae.es*. Obtenido de <https://www.rae.es/>
- Reynolds, S. (2010). *Before eminent domain. Toward a history of expropriation of land for the common good*. (D. Ernst, & T. A. Green, Edits.) University of North Carolina Press; American Society of Legal History;.
- Risse, T. (2011). Governance in areas of limited statehood. Introduction and overview. En T. Risse (Ed.), *Governance without a state? Policies and politics in areas of limited statehood* (págs. 1-35). Nueva York: Columbia University Press.
- Rousseau, J. J. (1999). *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. *www.elaleph.com*.
- Sassen, S. (2008). *Territory, Authority, Rights: from medieval to global assemblages*. Princeton University Press.
- Sassen, S. (2014). *Expulsions. Brutality and complexity in the global economy*. London, England: The belknap press of Harvard University Press.
- Schneckener, U. (2011). State building or new models of governance? The effects of international involvement in areas of limited statehood. En T. Risse (Ed.), *Governance without a state? Policies and politics in areas of limited statehood* (págs. 232-261). Nueva York: Columbia University Press.
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá D.C. (20 de 01 de 2017). Resolución 0026.
- Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de Bogotá D.C. (15 de 03 de 2017). Resolución 0164.
- Secretaría de Planeación de Bogotá D.C. (23 de 08 de 2018). Oficio PRO 1349468.
- Secretaría del Hábitat de Bogotá D.C. (29 de 10 de 2018). Oficio PRO 509735 Radicación 2-2018-53088.
- Secretaría del Hábitat de Bogotá D.C. (14 de 02 de 2019). Oficio PRO 543685 Radicación 2-2019-07131.
- Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá. (18 de 12 de 2009). Concepto 0076. Ley Tocaima y los terrenos baldíos.

Secretaría Jurídica Distrital, A. d. (s.f.). [www.alcaldiadebogota.gov.co](http://www.alcaldiadebogota.gov.co). Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=10595#0>

Staley, S. R. (2010). The proper uses of eminent domain for urban redevelopment. Is eminent domain necessary? En B. L. Benson, *Property rights. Eminent domain and regulatory takings re-examined* (págs. 27-53). The Independent Institute and Palgrave Macmillan.

Superintendencia de Notariado y Registro. (20 de 09 de 2018). Oficio SNR2018EE045069.

Superintendencia de Notariado y Registro. (03 de 05 de 2019). Oficio SNR2019EE024033.

Superintendencia de Notariado y Registro (s.f.). [www.supernotariado.gov.co](http://www.supernotariado.gov.co). Obtenido de [https://www.supernotariado.gov.co/PortalSNR/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarcy/Page1.jspx?\\_adf.ctrl-state=in8izbnj0\\_171&\\_afLoop=4220480855547265](https://www.supernotariado.gov.co/PortalSNR/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarcy/Page1.jspx?_adf.ctrl-state=in8izbnj0_171&_afLoop=4220480855547265)

Thies, C. G. (2004). State Building. Interstate and Intrastate Rivalry: A study of post-colonial developing country extractive efforts, 1975-2000. *International Studies Quarterly*, 48(1), 53-72.

Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá D.C. (19 de 09 de 2019). Oficio 2018EE42519.

Villegas, J., & Botero, F. (1978). *Baldíos 1820-1936*. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas Universidad de Medellín.

Weber, M. (2004). *¿Qué es la burocracia?* (R. Arar, Trad.) México D.F.: Ediciones Coyoacán.

**Anexo 1:*****Desarrollo Jurisprudencial De La Corte Suprema De Justicia de Colombia Sobre Bienes Baldíos entre 1940 y 2018<sup>1</sup>.***

| Ítem           | Detalle                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación | Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil.<br>31/07/1940.<br>Magistrado Ponente: Fulgencio Lequerica Vélez.<br>Radicado: Gaceta Judicial Tomo XLIX No. 1957-1958 páginas 611 a 617.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Caso           | Estudió la Corte la validación de una cadena de tradición que inició por medio de una Resolución en donde se adjudicó un bien baldío en favor de un poseedor antes de la expedición de la Ley 48 de 1882, que dispuso expresamente la imprescriptibilidad sobre este tipo de bienes. La Corte concluyó que previo a la imposición del atributo de imprescriptibilidad sobre estos, sin necesidad de la existencia de escritura pública o registro, por efecto de la ley, si se había superado el término de posesión extraordinaria – 25 años para la época –, se debía entender que quedaron cobijados dentro del régimen privado y ya no en el público. Por eso, definió que dentro del trámite de adjudicaciones que en adelante se hicieran sobre bienes baldíos se debía revisar si, en efecto, el inmueble había dejado de pertenecer a la Nación o no. |
| Reglas         | Ley 13 de 1821, Artículo 5 Código Fiscal de 1873, Art. 3 Ley 48 de 1882                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Conceptos      | “El dominio de las tierras en Colombia perteneció a España por derecho de ocupación y de conquista, según las reglas universalmente aceptadas; y a virtud de lo dispuesto por la Ley 1º, Título 1º, Libro 3º, de la recopilación de                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

<sup>1</sup> El anexo está estructurado para mostrar los CONCEPTOS entregados por la Corte Suprema de Justicia en materia de bienes baldíos desde un enfoque histórico y/o normativo, por esta razón no se muestra como línea jurisprudencial de un tema concreto asociado a este tipo de bienes. En la información de la tabla se encuentra: un aparte de identificación de la corporación que la produjo, de quién fue la ponencia, la fecha y el radicado o número de expediente; la descripción general del caso concreto que estudió el Alto Tribunal y la decisión a la que llegó; las reglas en estudio, que se deben entender como las normas vigentes para el momento de proferir la decisión; y, los conceptos que la Corte entregó sobre el tema.

Indias, esas tierras se declararon patrimonio real. Más tarde aquellas tierras pertenecieron a la República, que subrogó a la Corona de España en los derechos constitutivos del dominio eminente, atributo especial de la soberanía (Gaceta Judicial de la C.S. de J. NQ 571, de 7 de abril de 1897)".

"En ejercicio de tales derechos se inició la organización de la propiedad privada regulando las relaciones patrimoniales de los individuos entre sí y con el Estado. Para alcanzar ese resultado se dictó la Ley de 13 de octubre de 1821, en la cual a la vez que se autorizó la venta de baldíos, se procedió a empadronar la propiedad, sacándola de la situación de incertidumbre en que venía desarrollándose desde los primeros años del régimen colonial". Esta ley dispuso en su artículo 5º que "los que poseyeran tierras baldías de tiempo inmemorial, o sea a pretexto de una justa prescripción, deberán ocurrir en el término perentorio de un año a sacar sus títulos de propiedad, debiendo, si no lo hicieren, volver al dominio de la República las expresadas tierras aunque estén pobladas y cultivadas".

"Un idéntico principio legal sobre baldíos siguió rigiendo en la vida nacional y se reprodujo en el Código Fiscal de 1873, cuyo artículo 879 es de este tenor: "Los que se consideren dueños de una parte de las tierras expresadas en el artículo anterior (que reputa los baldíos de propiedad nacional), o que pretendan tener algún derecho a ellas, deberán comprobarlo ante la Oficina de Estadística Nacional, con títulos legítimos, o por la justificación legal de haberlos poseído durante veinte y cinco años en posesión continua, real y efectiva del terreno cultivado".

"Tal régimen de la prescriptibilidad de los baldíos, que existía en nuestro país desde la época colonial, en virtud de la Ley 14, Título 12, Libro 49, de las Leyes de Indias, ya viene dicho que perduró a través de la Ley 13 de octubre de 1821 y del Código Fiscal de 1873, hasta el año de 1882, en que el artículo 39 de la Ley 48 de ese año modificó tal principio en la siguiente forma: "Las tierras baldías se reputan bienes de uso público y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2,519 del Código Civil".

Identificación Corte Suprema de Justicia – Sala de Negocios Generales  
29/03/1941

|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Caso      | <p>Magistrado Ponente: Aníbal Cardoso Gaitán</p> <p>Radicado: Gaceta Judicial Tomo LI # 1970-1976, página 739 a 750.</p> <p>Estudió la Corte el caso de que la Nación reclamó para sí bienes que, dijo, eran baldíos porque nunca salieron de su patrimonio en oposición a la afirmación de unos particulares que dicen que les pertenecían porque mostraron una cadena de títulos inscritos desde 1846. Como prueba alterna se mostró una Resolución del 20 de noviembre de 1912 expedida por el Ministerio de Obras Públicas, que hizo las veces de la Oficina de Estadística Nacional, en la que se declaraba que lo bienes eran privados y no baldíos.</p> <p>Respecto de la citada Resolución, revisado el artículo 879 del Código Fiscal de 1873, la Corte concluyó que la misión de la Oficina de Estadística Nacional no era declarativa o traslativa de dominio sino meramente informativa en el sentido de que el Estado ya no podía hacer disposiciones sobre aquellos bienes porque, por efecto legal, ahora eran privados.</p> <p>El caso se resolvió al afirmar que la ley, Código Fiscal de 1873, fue traslativa de dominio para quienes cumplieran con los parámetros allí establecidos, más que probados aquí porque la cadena de tradición se probó desde 1846.</p> |
| Reglas    | Artículo 879 Código Fiscal de 1873, Ley 200 de 1936                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Conceptos | <p>“En relación con la aplicabilidad de la ley 200 de 1936 en cuanto constituye o crea dominio privado la Sala se remite a la doctrina establecida por ella en la sentencia de 13 de marzo de 1939. Allí se dijo:</p> <p style="padding-left: 40px;">"No es tan sólo un medio nuevo de prueba del dominio particular el que se consigna en la ley, al decirse que la propiedad privada puede acreditarse con títulos inscritos, en unos casos, y en otros con el título anterior al 11 de octubre de 1821. Si estas normas se aplicaran entre particulares, para comprobar el dominio, serían únicamente un medio de prueba de la propiedad; pero como han de producir efectos entre aquellos y el Estado, tales disposiciones no juegan apenas el papel de permitir o autorizar una forma de comprobación del dominio, sino de constituirlo, porque se trata de tierras sin título emanado de aquél y que por virtud de la ley</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

200 adquieren el carácter de particulares. Y vistos por este aspecto entrañan el reconocimiento de la legitimidad en la apropiación de los baldíos, en condiciones especiales, no permitidas antes.

El Estado, al entregar la propiedad de los baldíos, en las formas nuevas de la ley 200, renuncia al status legal que hasta la expedición de dicho estatuto protegían su dominio sobre ellos, y se coloca en el plano jurídico que corresponde al orden creado por aquella.

Esa renuncia a usar de los antiguos elementos defensivos de la propiedad de la Nación impone como consecuencia necesaria la de que los mandatos de la ley operan desde el momento en que ella entra en vigor. El Estado resuelve que el traspaso a particulares de la propiedad de las tierras baldías se haga en determinadas condiciones: treinta años de títulos inscritos, presentación de uno anterior al 11 de octubre de 1821. Su determinación debe producir efectos inmediatos, si los particulares satisfacen los requisitos exigidos, porque a la voluntad del órgano competente del soberano nada cabe agregar".

(...)

“Los baldíos son bienes del Estado destinados a su adjudicación a los particulares. y el régimen jurídico de tales bienes impone determinadas consecuencias, que no se predicen en relación con otros bienes fiscales. Siendo los baldíos bienes adjudicables, su entrega a los particulares se hace en las condiciones que señala la ley. Y si ésta permite que se reconozca el dominio privado de aquellos en condiciones que antes no establecía, como en el caso de este pleito mediante títulos inscritos por un tiempo igual al de la prescripción extraordinaria, no hay por qué esta particular ordenación no se aplique desde el momento en que se dio la ley que la consagra, pues negar su aplicabilidad inmediata equivaldría a extender la defensa del Estado, respecto a los baldíos, más allá de las normas en que el mismo Estado ha fijado su voluntad acerca del modo como ellos pueden pasar al dominio de los particulares”.

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | 16/03/1953                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                | Magistrado Ponente: Gerardo Arias Mejía                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|                | Radicado: Gaceta Judicial Tomo LXXIV # 2126, páginas 379 a 386.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Caso           | Estudió la Corte el caso de que una adjudicación de un bien baldío no quedó registrada en el Libro Primero Duplicado y se argumentada por parte de la Nación que, entonces, no era oponible al Estado. Se decidió que el Libro Primero Duplicado tenía fines informativos y no traslaticios de dominio, que sí tenía el Libro Primero. que El libro 1 es traslaticio y el libro 1 Duplicado es publicitario para las tradiciones que toquen Hacienda Pública; entonces no hay problema en haber registrado solo un baldío en el libro 1 y no también en el duplicado                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Reglas         | Estatuto de Registro del Código Civil (Título XLIII, Arts. 2637 a 2682).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Conceptos      | “(…) El artículo 2641 dice que en el Libro número 1º se deben registrar los títulos que trasladan el dominio de los inmuebles. Esta es la regla general, y por eso una adjudicación de baldíos, que traslada dominio a favor de un particular, se debe registrar en este Libro. Pero aquel artículo fue modificado por el 38 de la Ley 57 de 1887, el cual dispuso que además de los libros que ya existían, se debían abrir otros, entre ellos el Duplicado del 1, para la inscripción de títulos, actos y documentos que tengan que ver con la Hacienda Pública. Por interés de ésta, más que todo, una adjudicación de baldíos debe registrarse en el Duplicado; más por interés del adjudicatario, se debe registrar en el Libro 1º que es lo sostenido por el Tribunal. (GACETA JUDICIAL números 2089-2090-2091, pág. 661). |
| Identificación | Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|                | 04/11/2014                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                | Magistrado Ponente: Ariel Salazar Ramírez                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|                | Radicado: 13001-22-13-000-2014-00290-01                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Caso           | <p>Estudió la Corte, en sede de tutela, el caso de un Juez que dictó sentencia dentro de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio (pertenencia) en donde no se convocó como parte a la Procuraduría Ambiental y Agraria, a la Agencia Nacional de Tierras y a una Corporación Autónoma Regional, teniendo en cuenta que el Registrador de Instrumentos Públicos certificó que no se encontró titular del derecho real de dominio, hecho que creó una presunción de que el inmueble fuera baldío. La accionante solicitó el amparo constitucional en desarrollo de las reglas fijadas por la Corte Constitucional en Sentencia T488-2014 (09-07-2014) sobre el tema de recuperación de bienes baldíos y, en ese sentido, la Sala de Casación decidió dejar sin valor ni efectos la sentencia que declaró la pertenencia, ordenó la vinculación de las entidades no convocadas y la toma de una nueva decisión.</p> |
| Reglas         | Art. 69 ley 160 de 1994 y Decreto 1465 de 2013.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Conceptos      | <p>“(…) es evidente que el Juzgador incurrió en una protuberante vía de hecho, por defectos fácticos al no valorar el folio de matrícula del inmueble allegado y omitir la práctica de pruebas de oficio conducentes para determinar cuál era la naturaleza jurídica del predio objeto de usucapión, adjudicándose de manera ilegítima un bien presuntamente baldío”.</p> <p>(…)</p> <p>(…), porque es necesario determinar la naturaleza del bien a prescribir, pues no es posible adquirir de ese modo los bienes que pertenecen a la Nación y ante la falta de claridad y certeza de cuáles son éstos, se ha permitido que sean adjudicados de forma irregular mediante procedimientos judiciales, saliendo ilegítimamente del dominio público”.</p>                                                                                                                                                                    |
| Identificación | <p>Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil</p> <p>24/11/2014</p> <p>Magistrado Ponente: Fernando Giraldo Gutiérrez</p> <p>Radicado: 11001-22-03-000-2014-02597-00</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Caso           | <p>Estudió la Corte, en sede de tutela, el caso de un Juez que dictó sentencia dentro de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio (pertenencia) en donde no se convocó como parte al INCODER (Agencia Nacional de Tierras), teniendo en cuenta que el Registrador de Instrumentos Públicos certificó que no existía matrícula inmobiliaria ni antecedente de registro, hechos que crearon una presunción de que el inmueble fuera baldío. La accionante solicitó el amparo constitucional en desarrollo de las reglas fijadas por la Corte Constitucional en Sentencia T488-2014 (09-07-2014) sobre el tema de recuperación de bienes baldíos y, en ese sentido, la Sala de Casación decidió dejar sin efecto lo actuado desde el auto admisorio de la demanda para hacer la vinculación del INCODER (Agencia Nacional de Tierras).</p> |
| Reglas         | T488/2014 de la Corte Constitucional, Ley 160 de 1994, Decreto 1465 de 2013.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Conceptos      | <p>“Significa entonces, que (...) el Juez (...) apreció la prueba con desconocimiento de la sana crítica, dando por sentado, sin contar con los medios de convicción suficientes, que el inmueble podía ser objeto de prescripción” (...)</p> <p>Por otra parte, la autoridad cuestionada descuidó su deber oficioso para la práctica de aquellas pruebas conducentes (artículos 179 y 180 del Código de Procedimiento Civil) que determinaran la real situación del inmueble, como solicitar concepto precisamente al Incoder, que es la entidad que cumple dicha función de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013, sobre la naturaleza jurídica del predio, presupuesto indispensable para definir el asunto”</p>                                                                                     |
| Identificación | <p>Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil</p> <p>10/08/2015</p> <p>Magistrado Ponente: Luis Armando Tolosa Villabona</p> <p>Radicado: 85001-22-08-000-2015-00072-01</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Caso           | <p>Estudió la Corte, en sede de tutela, el caso de un Juez que dictó sentencia dentro de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio (pertenencia) en donde no se convocó como parte al INCODER (Agencia Nacional de Tierras), teniendo en cuenta que el Registrador de Instrumentos Públicos certificó que no existía inscrito titular del derecho de dominio y que el folio de matrícula inmobiliaria existente se hizo para dar publicidad a unas mejoras, hechos que crearon una presunción de que el inmueble fuera baldío. El accionante solicitó el amparo constitucional al considerar que la existencia de un folio de matrícula inmobiliaria hace que el inmueble sea objeto de prescripción. La Sala de Casación confirmó la decisión de dejar sin efecto lo actuado desde el auto admisorio de la demanda para hacer la vinculación del INCODER (Agencia Nacional de Tierras).</p> |
| Reglas         | Art. 48 ley 160 de 1994                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Conceptos      | <p>“(…) Respecto del decreto de pruebas oficioso, es evidente que el juzgador accionado debió utilizar dicha facultad en aras de establecer la viabilidad de la prescripción demandada, pues para determinar si el inmueble era o no baldío no podía contar, únicamente, con el referido certificado del Registrador.</p> <p>(…)</p> <p>“(…) En consecuencia, se confirmará la determinación impugnada en los términos dispuestos por el a quo porque, ciertamente, le corresponde al Incoder dentro del juicio denunciado, desvirtuar la presunción contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, modificado por la Ley 4ª de 1973 (…).”.</p>                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Identificación | <p>Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil</p> <p>26/11/2015</p> <p>Magistrado Ponente: Margarita Cabello Blanco</p> <p>Radicado: 85001-22-08-001-2015-00063-01</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Caso           | <p>Estudió la Corte, en sede de tutela, dos casos de procesos de prescripción adquisitiva de dominio (pertenencia), fallados en 2003 y 2009, en donde el Juez no convocó como parte al INCODER (Agencia Nacional de Tierras),</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

teniendo en cuenta que el Registrador de Instrumentos Públicos certificó que no existía inscrito titular del derecho de dominio y que no existía folio de matrícula inmobiliaria, hechos que crearon una presunción de que el inmueble fuera baldío. El accionante solicitó el amparo constitucional, a pesar de que habían pasado varios años desde que los fallos judiciales quedaron en firme, al considerar que se habían hecho declaraciones de prescripción sobre bienes baldíos. La Sala de Casación confirmó la decisión de dejar sin efecto lo actuado desde el auto admisorio de las demandas por no haber vinculado al INCODER (Agencia Nacional de Tierras) y a terceros que se hubieren visto afectados con las decisiones, pero hubo salvamento de voto haciendo una fuerte crítica al fallo T488-2014 (09-07-2014) proferido por la Corte Constitucional.

Reglas

Ley 200 de 1936 versus Ley 160 de 1994.

Conceptos

La Corte Suprema de Justicia defiende la teoría de que los bienes en donde se pruebe explotación económica se deben considerar privados a partir de las reglas fijadas en la Ley 200 de 1936, que no fue derogada por la Ley 160 de 1994, mientras que la Corte Constitucional, a partir del fallo T488-2014, tomando los postulados de esta Ley 160 de 1994, propone que esa presunción sea reemplazada por la de que cualquier bien en donde se no encuentren títulos de tradición inscritos o matrícula inmobiliaria se presuma baldío. La finalidad del cambio de postura jurisprudencial es que en todos los procesos de prescripción adquisitiva de dominio se decreten pruebas para revisar la naturaleza jurídica de los inmuebles y se tenga certeza de la vocación de prescripción.

### **ARGUMENTACIÓN DE LA DECISIÓN**

“(…) En este asunto se observa con claridad que el despacho encartado, de una parte, omitió valorar suficientemente la certificación expedida por el Registrador de Instrumentos Públicos (...), con la cual se constató que el predio de mayor extensión (...) no posee antecedente registral (...) y, de otra, se abstuvo de practicar pruebas, oficiosamente, dirigidas a establecer la naturaleza jurídica de dicho predio

Las anteriores circunstancias afectan el interés público y la correcta administración de justicia, por ello, se impone la intervención de esta especial jurisdicción, en aras de proteger el patrimonio del Estado”.

(...) el documento allegado por la parte actora no tenía la virtualidad de demostrar la calidad del bien; además.

Según lo ha indicado la jurisprudencia, dicho elemento no lo constituye:

(...) cualquier papel, sino que debe ser aquél que, “de manera expresa, indique las personas que, con relación al específico bien cuya declaración de pertenencia se pretende, figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro, no uno que de manera clara diga que sobre el inmueble no aparece ninguna persona como titular de derechos reales (...)”, de lo contrario ‘no puede afirmarse quiénes son los titulares de derechos reales sobre él, ni puede aseverarse que nadie figure como titular de derechos reales (...) De lo anterior resulta que no es lo mismo afirmar que se ignora quiénes son titulares de derechos reales principales sobre el inmueble, que certificar que nadie aparece registrado como tal’. (CSJ, SC 30 Nov 1979, reiterada en STC 7 May 2008, Rad. 2008-00659-00, STC 27 Jun 2013, Rad. 2012 01514 00)”. (CSJ STC Nov. 2014, rad. 00290-01).

Esta Sala, en un auxilio de idénticos perfiles y sobre lo discurrido, expuso:

(...) es necesario determinar la naturaleza del bien a prescribir, pues no es posible adquirir de este modo los bienes que pertenecen a la Nación y ante la falta de claridad y certeza de cuáles son éstos, se ha permitido que sean adjudicados de forma irregular mediante procedimientos judiciales, saliendo ilegítimamente del dominio público.

Sin embargo, en la mencionada determinación, el juez acusado no analizó razonadamente tal prueba, sino que dio por sentado que el inmueble podía ser objeto de apropiación privada, por cuanto la constancia de registro, según su criterio, cumplía con las exigencias legales (artículo 407 C.P.C), omitiendo sopesar la magnitud y el impacto de las circunstancias de que del predio no se conociera dueño y que careciera de

matrícula inmobiliaria, hechos de los cuáles surgían indicios suficientes de que podía tratarse de un bien baldío y por tanto, ser imprescriptible”. (CSJ STC 4 Nov. 2014, rad. 00290-01)”.

(...)

(...) Respecto del decreto de pruebas oficioso, es evidente que la autoridad acusada debió utilizar dicha facultad en aras de establecer la viabilidad de la prescripción demandada, pues para determinar si el inmueble era o no baldío no podía contar, únicamente, con el referido certificado del Registrador.

En cuanto a lo afirmado, esta Corporación en el pronunciamiento antes citado, adujo:

‘ (...) si en realidad el juzgador consideraba que el lote era susceptible de prescripción, previo a dictar sentencia debió proceder al decreto oficioso de pruebas, que aluden los artículos 179 y 180 del Código de Procedimiento Civil, en tanto que los medios de convicción obrantes en el proceso no eran conducentes para establecer la naturaleza jurídica del predio según el artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

De ahí que fuera ineludible que oficiara al Incoder para que éste clarificara tal circunstancia, entidad que cumple dicha función de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y en Decreto 1465 de 2013, lo que omitió el fallador dejando su providencia indebidamente motivada’.

(...)

(...) En consecuencia, se confirmará la determinación impugnada en los términos dispuestos por el a quo porque, ciertamente, le corresponde al INCODER dentro de los juicios denunciados, desvirtuar la presunción contenida en el Artículo 1º de la Ley 200 de 1936 (...).”.

#### **SALVAMENTO DE VOTO. LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA**

La T488-2014 desconoció, por completo, toda la doctrina de la CSJ sobre las condiciones de acceso a la propiedad rural:

1. La ley 200 de 1936 tiene DOS presunciones: a) que son privados los bienes poseídos por particulares y explotados por ellos y b) esa presunción es oponible al Estado.
2. La T488-2014 desconoce estas presunciones, con las que se ha establecido la doctrina de la Corte Suprema de Justicia sobre acceso a la propiedad desde 1936.
3. La doctrina de la CSJ es que, si el bien no tiene dueño aparente y está siendo explotado económicamente, se presume que es privado y es susceptible de prescripción (ley 200 de 1936); desconocer la ley y la doctrina de la Corte deja al poseedor de buena fe desprotegido, pues su creencia es que aquella explotación y el paso del tiempo le servirán para lograr un título de propiedad a su favor.
4. En este orden de ideas, ¿por qué exigir al usuario la prueba de la naturaleza jurídica del inmueble cuando ni el mismo Estado lo sabe?
5. El Código General del Proceso – numeral 6 Artículo 365 - no ordena notificar la demanda a las entidades sino comunicarles la existencia de esta.
6. La T488-2014 invierte la carga de la prueba, pues ¿cómo los accionantes quedan con el deber de probar que el bien es privado y no público?
7. “(...) Pertinente es aclarar enfáticamente que no es admisible inferir la calidad de baldío de un terreno por el simple hecho de que el Registrador de Instrumentos Públicos certifique “que no cuenta con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales”, como ya se anunció por la insuficiencia del propio Estado en la titulación correcta y exacta, como por la pésima historia registral, que a la hora de ahora tal cual se anunció en (...) este salvamento, era de las tecnologías no ha levantado una planimetría ni altimetría del país valiéndose de las coordenadas tridimensionales. Se han desconocido los avances de la topografía (...), como ciencia, de la geodesia y por supuesto de la ingeniería catastral para registrar también los baldíos, y no inferirlos por el cauce de la prueba diabólica. El Estado no puede exigirle al particular que demuestre que la

propiedad no es suya sino del Estado, cuando demanda la usucapión porque pierde su esencia el derecho probatorio y los propósitos de la prescripción desaparecen y con mayor razón ante la ausencia de una historia íntegra y científica del registro de los títulos de propiedad en nuestro medio.

Dentro de los sistemas de registro del derecho de propiedad inmobiliario, aún en construcción, vienen destacándose uno informal o consuetudinario, otro de naturaleza judicial controlado por jueces, el ejecutivo o ministerial dirigido por esta rama del poder público; y últimamente, toma impulso el Torrens defendido por Sir Silvens Torrens, que aboga por los principios de la legalidad y constitucionalidad, publicidad, fidelidad o autenticidad y especialidad. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, la cuestión en Colombia es incipiente y cuanto tiene que ver con el inventario y registro de baldíos, bienes fiscales y de uso público, el registro es nulo, por no decir, inexistente”.

8. (...) 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 inmuebles privados históricamente poseídos, carentes de formalización legal, y es postura conculcadora de las prerrogativas de quienes detentan de hecho la propiedad de un determinado bien”.
9. En Sentencia C 275 de 2006 la Corte Constitucional afirmó: “(...) Puede suceder que en relación con el bien exista total certeza por parte del Registrador sobre la ausencia de registro de dichos derechos reales en cabeza de alguna persona y en ese orden de ideas no tenga dificultad para expedir el certificado negativo respectivo donde conste que “no aparece ninguna” persona como titular “de derechos reales sujetos a registro”. Caso en el cual podrá admitirse la demanda en contra de personas indeterminadas y darse curso a la actuación en los términos señalados en el Código de Procedimiento Civil”. Ahora, si en 2006 el certificado de carencia de antecedente de registro no creaba una presunción de baldío y para 2014 sí (T488-2014), quiere decir que la corte constitucional cambió de subregla – o creó una regla.

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | <p>10. “(...) Por lo tanto, está cabalmente demostrado que en el juicio censurado por el Incoder en la acción de tutela de la referencia, (i) no resultaba necesario vincular a esa entidad pública para que atacara la presunción de explotación privada; ni mucho menos (ii) tenía el juez que recabar prueba alguna para acompañar la presunción de propiedad privada del bien, pues precisamente, la misma surtía efecto jurídico por expresa disposición legal”.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Identificación | <p>Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil</p> <p>27/04/2016</p> <p>Magistrado Ponente: Luis Armando Tolosa Villabona</p> <p>Radicado: 85001-22-08-003-2015-00235-01</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Caso           | <p>Estudió la Corte, en sede de tutela, el caso de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio (pertenencia) en donde el Juez no convocó como parte al INCODER (Agencia Nacional de Tierras), teniendo en cuenta que el Registrador de Instrumentos Públicos certificó que no existían antecedentes registrales, hecho que creó una presunción de que el inmueble fuera baldío. El accionante solicitó el amparo constitucional al considerar que se habían hecho declaraciones de prescripción sobre bienes baldíos. La Sala de Casación revocó la decisión de dejar sin efecto lo actuado desde el auto admisorio de las demandas por no haber vinculado al INCODER (Agencia Nacional de Tierras) y, en consecuencia, negó el amparo. Hubo salvamentos y aclaraciones de voto.</p> |
| Reglas         | <p>Ley 200 de 1936 y Ley 160 de 1994.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Conceptos      | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se invitó al INCODER a que haga uso del recurso extraordinario de revisión cuando no lo vinculen a estos procesos si se dan los presupuestos de que el inmueble pudiera ser baldío.</li> <li>2. Según el artículo 762 del Código Civil, es propietario el que la posea con ánimo de señor y dueño, a menos que otro con mejor derecho se presente; pero, la presunción es en favor del poseedor.</li> </ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

3. No es admisible que el INCODER solicite la vinculación a un proceso de prescripción adquisitiva por una presunción de que el inmueble sea baldío y no aporte la prueba de ello en la solicitud de los amparos constitucionales que viene promoviendo desde 2014. Esto quiere decir que lo único que pretende es que el proceso vuelva a comenzar a sabiendas de que no ha definido la naturaleza jurídica del bien.
4. Los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 crearon una presunción legal de que un inmueble no es baldío sino privado si es explotado económicamente por un particular; así, es el Estado quien debe demostrar que el bien no es privado.
5. “No es válido sostener que, ante la ausencia de derechos reales en el certificado de registro inmobiliario correspondiente, éste tenga que considerarse baldío, ni tampoco que si la Ley autoriza en esas condiciones el inicio del proceso de pertenencia es para que (...) se acredite por el actor [el cumplimiento de] las condiciones de los artículos 3 y 4 de la ley 200 de 1936”. (CSJ, sentencia de 31 de octubre de 1994, expediente 4306, citada posteriormente en el fallo del 28 de agosto de 2000, expediente 5448).
6. ¿Para qué sirve entonces el certificado especial de pertenencia que expide la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos? “(...) en caso de no constar en ese documento inscrito ningún particular titular del derecho de dominio, no se colige la calidad de baldío del fundo, sino que, para formar adecuadamente el contradictorio, se dirige la demanda en contra de personas indeterminadas”.
7. Se hizo una crítica a la sentencia C275 de 2006 proferida por la Corte Constitucional: “(...) suponer la calidad de baldío solamente por la ausencia de registro o por la carencia de titulares de derechos reales inscritos en el mismo, implica desconocer la existencia de fundos privados históricamente poseídos, carentes de formalización legal, postura conculcadora de las prerrogativas de quienes detentan de hecho la propiedad de un determinado bien”.

8. “Admitir lo aducido por el ente tutelante, equivaldría a revertir injustificadamente la carga de la prueba en detrimento de los particulares para favorecer a una entidad pública, cuando, contrariamente, es deber del Estado propender por garantizar el acceso a la administración de justicia sin mayores trabas que las previamente estatuidas en la Ley. Mayor reproche merece que el INCODER pretenda imponer tal criterio haciendo uso de la acción de tutela, mecanismo judicial diseñado por el constituyente para proteger los derechos fundamentales de las personas, más no para socavar en muchos casos los derechos de campesinos minifundistas”.
9. “El hecho de que no aparezca anotado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del lugar de ubicación, un predio rustico con el nombre de persona como propietaria, en el proceso de registro a partir de 1977, no puede constituir indicio suficiente para pensar que se trata de un bien baldío, y por tanto imprescriptible, ni puede apreciarse que deriva indiferencia que lleve a esa conclusión, para superar la presunción advertida de ser un predio privado”.
10. **“Para esta corporación las disquisiciones precedentes demuestran con suficiencia la inviabilidad de otorgar el amparo elevado por el instituto colombiano de desarrollo rural, apartándose así del precedente fijado por la corte constitucional en la sentencia T-488 de 2014, en el cual, una de sus salas de revisión de tutelas, con salvamento de voto, en un caso de similar acontecer fáctico, equivocadamente omitió aplicar la presunción de propiedad fijada en la ley 200 de 1936, sustentando tal yerro solamente en que en el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos del inmueble reclamado “no figuraba persona alguna como titular de derechos reales”.**
11. El precedente de la T 488 de 2014: “(...) infringe rectamente y de tajo, tanto las presunciones citadas e instaladas en el ordenamiento patrio desde 1936, que han servido de apoyo a innumerables decisiones políticas para la reforma agraria del país y a repetidas sentencias judiciales”.

12. “No sobra agregar, que por la misma senda, y según las determinaciones tomadas en esta acción, se repudiaría la historia registral del país, que se caracteriza por ser incompleta y anacrónica. Un registro imparcial e integral no puede imponerse exclusivamente a los particulares; pero finalmente, esa decisión, traduce la confusión entre la prueba con el mismo derecho de propiedad”.

#### **ACLARACIÓN DE VOTO. MARGARITA CABELLO BLANCO**

Los procesos administrativos de clarificación de la propiedad pueden dejar sin efectos las sentencias de pertenencia radicadas porque “las sentencias obtenidas sobre dichos predios no son oponibles a la Nación”, aun cuando estén registradas. El artículo 407 del Código de Procedimiento Civil dice lo improcedente que es prescribir bienes de derecho público.

Por otro lado, hace la observación de que si el INCODER no ha definido que el bien es baldío, no entiende por qué, entonces, interpuso la acción de tutela.

#### **ACLARACIÓN DE VOTO. FERNANDO GIRALDO GUTIÉRREZ.**

La tutela no es otra instancia para escuchar de nuevo a las partes, o para incluir partes no escuchadas.

Si dentro del proceso de pertenencia no se exige la verificación de la naturaleza jurídica de los bienes a prescribir, entonces el Juez no actuó fuera de las normas, lo que torna improcedente una acción de tutela sobre su fallo.

Hablando de los fallos de tutela, invitó a la aplicación del derecho procesal en estricto sentido, sin revisar las implicaciones sociales de los estos, porque de ello no serían responsables los jueces.

¿Para qué se va a pedir en sede de tutela que se diga si el bien es baldío o no? Eso tiene que ver con la controversia del proceso y no con el amparo constitucional

“La entidad pública que aduce no haber sido citada o vinculada, como era obligatorio, tiene a su alcance el recurso extraordinario de revisión, lo que deviene en su fracaso por subsidiariedad”.

#### **SALVAMENTO DE VOTO. ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO**

Como el INCODER debe ser comunicado y no notificado, no se entiende que sea un litisconsorte necesario, razón por la cual no se puede afirmar que los bienes públicos están protegidos con esa comunicación porque existen casos en los que esta no se hace, lo que deja al Estado sin representación y es prueba de la necesidad de la acción de tutela para la protección de sus derechos. En todo caso, queda el recurso de revisión.

En lo que tiene que ver con la tutela, salva el voto porque considera que en la decisión del proceso de pertenencia hubo defecto fáctico porque no se revisó la naturaleza jurídica del inmueble y porque si el bien es público el Juez pierde competencia para decidir de fondo el asunto, lo que produce un defecto orgánico si se profiere esa sentencia sin competencia.

#### **SALVAMENTO DE VOTO. LUIS ALFONSO RICO PUERTA.**

No es lo mismo una explotación material que una posesión, razón por la cual no está de acuerdo con la asimilación que la sala hizo conforme a los testimonios revisados que se suscitaron dentro del proceso de pertenencia.

Si se deja de lado la revisión de la naturaleza jurídica del bien dentro de un proceso de pertenencia, se abre la puerta para poseer bienes públicos cuando esto solo está dispuesto para los bienes privados.

Igualmente, se desconoce el modo de adquirir de adjudicación para los bienes baldíos.

Si en la sentencia C595 de 1995 – Corte Constitucional - se dejó claro que los baldíos son bienes fiscales adjudicables, que el Estado prohíba su prescripción guarda relación con su modo de adquirir al diferenciarlo del de derecho privado.

A juicio del Magistrado, lo importante en una prescripción es que se acredite previamente que el bien puede ser objeto de posesión, y va más allá, al afirmar que la demanda contra personas indeterminadas es una buena presunción de que se está al frente de un bien fiscal adjudicable.

Nada impide que se revise la naturaleza jurídica del inmueble, máxime si la ley solo ordena comunicar al INCODER de la demanda y esto no siempre se hace.

### **SALVAMENTO DE VOTO. ARIEL SALAZAR RAMÍREZ.**

Si El INCODER no puede acceder al recurso extraordinario de revisión porque no podría sustentarlo sobre alguna de sus causales, no tiene acciones para evitar la prescripción de un bien público, no tiene un procedimiento – judicial o administrativo – para que los jueces revisen la naturaleza jurídica de los bienes a prescribir, la acción de tutela sí sería el medio adecuado para evitar la privatización de un bien público.

De llegar a afirmarse que el certificado especial negativo es suficiente para colegir que el bien se puede prescribir, también se podría afirmar que Colombia no tiene problemas de titulación y de registro.

Sin necesidad de acudir a una acción de tutela, es evidente la falta de estudio de un juez que, al tener tanta normatividad que regula los bienes baldíos - Decreto 2303 de 1989, Ley 9 de 1989, Ley 160 de 1994, Decreto 2663 de 1994, Ley 1152 de 2007 (Inexequible), Ley 1182 de 2008, Ley 1561 de 2012 -, no revise la naturaleza jurídica del bien inmueble a prescribir.

Entonces, el salvamento no está encaminado a darle la razón al INCODER sino porque, en su criterio, se debió decirle al juez de pertenencia que debe revisar si el bien se puede prescribir o no antes de dictar sentencia, para cuyo propósito debe utilizar toda la normatividad citada.

Identificación Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil  
10/07/2017

Magistrado Ponente: Alberto Fernando García Restrepo

Radicado: 73001-22-13-000-2017-00239-01

Caso

Estudió la Corte, en sede de tutela, el caso de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio (pertenencia) en donde el Juez convocó como parte al INCODER (Agencia Nacional de Tierras), porque el Registrador de Instrumentos Públicos certificó que no existían antecedentes registrales. La ANT guardó silencio en todas las etapas procesales, no desvirtuó la presunción de bien privado por explotación económica de que trata la Ley 200 de 1936 y, por ende, se declaró la prescripción. Ahora acude al juez de tutela para que se ordene rehacer el fallo ya proferido. La Sala de Casación revocó la decisión de que negó el amparo y, en su lugar, ordenó condicionar la admisión del proceso de pertenencia a que se verificara previamente la naturaleza jurídica del bien para saber si es susceptible de prescripción. Hubo salvamento y aclaración de voto.

Reglas

Conceptos

“(…) resulta claro que los bienes baldíos son aquellos cuya titularidad está en cabeza del Estado y se encuentran situados dentro de los límites de los mismos, y en virtud de esa calidad, los particulares pueden hacerse dueños de éstos solo y exclusivamente por adjudicación administrativa, para lo cual deberán acreditar ciertos requisitos contemplados en la ley, no siendo posible adquirirlos por otro modo como la usucapión”.

(…)

“(…) es claro que es una carga probatoria del prescribiente, demostrar siempre la naturaleza del predio, ya sea para que le sea adjudicado a través del trámite administrativo, o se declare en cabeza suya la usucapión a través del proceso judicial”.

(…)

Se reitera que la ocupación, hablando de baldíos, no es jurídica sino física. No es jurídica porque la ocupación se hace sobre inmuebles que no le pertenecen a nadie, en cambio los baldíos siempre han sido de la Nación y, mientras

que con la ocupación jurídica se adquiere el dominio directamente, tratándose de baldíos esta es una presunción para su adjudicación.

(...)

“Por lo expuesto, y sin entrar en razones de orden político sobre la bondad o no de buscar otros medios para asegurar el ingreso de los campesinos a la tierra (...) se debe partir para afrontar lo referente a la tutela que hoy se estudia, de la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, y por lo tanto, de la imposibilidad de que dichos bienes sean obtenidos mediante procesos de pertenencia ante los jueces, se incurre en causal de procedibilidad del amparo de tutela por violación de normas sustanciales”.

#### **ACLARACIÓN DE VOTO. AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO.**

“(...) no es que exista una interpretación errada [art 1 y 2 Ley 200 de 1936 vs. art. 48 ley 160 de 1994], lo que acontece en el caso de estudio es que la Corte Constitucional acudiendo a la hermenéutica del balance o ponderación frente a un conflicto interpretativo de estas dos presunciones (una que beneficia al particular que explota el terreno del que se desconoce dueño, que puede consolidar el dominio a través del modo de la ocupación, siempre y cuando cumpla con los presupuestos de los artículos 1º y 2º de la Ley 200 de 1936; la otra señalada en el canon 48 de la Ley 160 de 1994, prevé ante la inexistencia de propietario conocido se presume que es un bien baldío mediante una interpretación crea una jerarquía axiológica no dada por el legislador, derogando para el caso en particular la primera de aquellas presunciones y privilegiando la segunda.

(...)

Por lo tanto, se trata de dos interpretaciones diversas ante un conflicto – no de yerro alguno – ante lo cual la guardiana de la Constitución adoptó una decisión aplicando la interpretación de ponderación de intereses, sobre la cual la doctrina ha dilucidado”.

**SALVAMENTO DE VOTO. MARGARITA CABELLO BLANCO.**

La ANT tiene el Decreto 1071 de 2015, que es un proceso administrativo para sanear la titulación. Este procedimiento tiene recurso de reposición en instancia y acción de revisión ante el Consejo de Estado. Si ese proceso administrativo deja al Estado en cabeza del inmueble, se inscribe y es oponible a cualquier sentencia de pertenencia previamente inscrita.

“Recientemente la Corte Constitucional ha expedido numerosa jurisprudencia sobre el tema agrario, tales como las sentencias SU235 y SU426 de 2016, en las cuales se puso de relieve el problema de acceso a la tierra por parte de la población campesina víctima, así como las dificultades que trae consigo la recuperación de terrenos irregularmente apropiados por particulares, o por criminales y grupos al margen de la Ley, todo ellos, debido a la equivocada, contradictoria e incompleta política estatal de repartición de bienes.

En esas providencias es loable el esfuerzo efectuado por la Corte Constitucional por dar solución al aludido tema, propendiendo por la adopción de medidas eficaces y prontas para librar los baldíos de la tenencia indebida por parte de terceros. Sin embargo, esos pronunciamientos tienen un fundamento fáctico diferente a la problemática del sublite. Por otra parte, pues esta Colegiatura jamás ha negado la existencia de los bienes baldíos, los cuales hacen parte del patrimonio público y requieren de un control estatal estricto.

Asimismo, ese Alto Tribunal expidió los fallos T548 y T549 de 2016, en los cuales, reiteró la postura edificada en la providencia T488 de 2014 ya citada. En la sentencia T549 de 2016, esa Corporación, reconoció expresamente que en nuestro sistema jurídico coexistían las dos presunciones aparentemente contradictorias entre sí, “una de bien privado y otra de bien baldío”, la primera, contenida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, y la segunda en los cánones 762 del Código Civil y 65 de la Ley 160 de 1994, disponiendo que tal conflicto normativo “aparente” debía en todo caso resolverlo el Juez al momento de dirimir el respectivo juicio de pertenencia.

Empero, esas determinaciones transitan por la desafortunada senda trazada por la providencia T-488 de 2014, sin añadir nuevos elementos, salvo la admisión de la existencia y vigencia de las presunciones de la Ley 200 de 1936. Es de advertir, la propia Corte Constitucional se contradice, pues, luego de ventilar la vigencia de esas presunciones, a renglón seguido infiere que “en todos los casos en donde no exista propietario registrado en la matrícula de un bien inmueble, debe presumirse que es un bien baldío”. Esa conclusión invade no solo la esfera decisional del juez al momento de zanjar un conflicto de usucapión, sino que le impone al prescribiente la obligación de demostrar el carácter privado de su fundo, invirtiendo irrazonablemente la presunción en contra del usuario de la administración de justicia, del poseedor y del ciudadano. Además, desconoce que las fuentes de información oficiales previstas para la indagación de la propiedad y las sucesivas transferencias desde el dominio regalista no resultan confiables, incluso para el propio Estado, pues los datos de catastro y registro siguen hoy sin modernizarse ni depurarse. Esta negligencia es endémica y no puede trasladarse al ciudadano como si éste fuera el responsable de la omisión histórica del estamento oficial.

(...)

Se vislumbra que en aquellas memoradas decisiones, el Máximo Tribunal Constitucional procura desconocer la facultad legalmente atribuida a los jueces de decidir juicios de pertenencia cuando no hay titular inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble cuya declaratoria de pertenencia se reclama, pretiriendo la numerosa normatividad y doctrina judicial, incluso, la dictada por ella misma, con efectos erga omnes, no interpartes, sino de carácter imperativo por tratarse de providencias proferidas en acciones constitucionales de inexequibilidad, tal como se evidencia en la supra citada sentencia C-275 de 2006 (...).

(...)

Estas disquisiciones muestran la legalidad de lo tramitado y decidido por los funcionarios judiciales en los numerosos litigios declarativos de pertenencia, pero que ahora, por la residual vía de la tutela se buscan controvertir meses o años después de cabalmente finalizados”.

**SALVAMENTO DE VOTO. LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA.**

Este fallo desconoce la línea jurisprudencial que se había construido desde esta Sala en fallos anteriores.

Ya se había fijado que la inexistencia de certificado de tradición o de títulos antecedentes en registro no es una conclusión de que se está frente a un bien baldío.

Reitera que cada caso tiene su propia valoración probatoria y que si la sentencia se dictó con observancia de ella, cómo puede una acción de tutela dejarla sin efecto.

Pide aplicar la presunción de la Ley 200 de 1936, pues la explotación económica del inmueble es suficiente para tenerlo por privado, a pesar de la inexistencia de folio de matrícula inmobiliaria o títulos antecedentes inscritos. La ley 160 de 1994 NO derogó normas de la ley 200 de 1936.

Identificación Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil  
03/10/2017  
Magistrado Ponente: Ariel Salazar Ramírez  
Radicado: 85001-22-08-002-2017-00208-01

Caso Estudió la Corte, en sede de tutela, el caso de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio (pertenencia) en donde el Juez no convocó como parte a la Agencia Nacional de Tierras, a pesar de que el Registrador de Instrumentos Públicos certificó la existencia de un folio de matrícula inmobiliaria en donde estaban inscritas unas mejoras sobre bien baldío; para el juez fue suficiente la prueba de la explotación económica de que trata la Ley 200

|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reglas    | de 1936 para declarar la prescripción solicitada. La Sala de Casación confirmó la decisión que concedió el amparo, que declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del proceso de pertenencia. Hubo salvamento y aclaración de voto. Ley 200 de 1936                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Conceptos | <p>Una cosa es que no haya certificado de tradición y otro es que exista pero que en aquél no haya dueño aparente; en todo caso, la certificación debe decir si hay o no titulares inscritos de derecho real de dominio para saber cómo establecer el extremo pasivo.</p> <p>“(…) son las circunstancias de cada caso en particular las que determinarán si el inmueble que carece de antecedente registral es de dominio privado, o corresponde a un bien fiscal adjudicable como lo son los terrenos baldíos, naturaleza que se aseguró en el libelo introductorio tenía el predio, los cuales está afectados al incumplimiento de una finalidad de interés público, y en la valoración que al efecto se realice es primordial el análisis de aspectos como la calidad agraria o urbana del bien, la época de inicio de la posesión, el tipo de prescripción adquisitiva que se alega, los actos posesorios desplegados, la extensión superficiaria del fundo y la normatividad vigente, de modo que no es posible asentar reglas absolutas en defensa del carácter, privado del predio, como tampoco de su calidad de público”.</p> <p>(…)</p> <p>“Significa lo anterior que antes el Incora, Incoder y actualmente la Agencia Nacional de Tierras, puede adelantar dicha actuación en cualquier momento y frente a toda persona, siempre que considere que un terreno puede pertenecer al Estado, pero contrario al régimen impuesto por la Ley 200 de 1936 que presumía la propiedad privada de los predios rurales en razón de su explotación económica, el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 presume la propiedad del Estado sobre tales bienes y por eso le exige al particular demostrar su derecho de dominio. Así dimana de la previsión contenida en los incisos subrayados de ese precepto, de los cuales surgen varias conclusiones:</p> |

1. Se establece una regla que es aplicable “a partir de la vigencia de la presente ley”, lo que quiere decir que con anterioridad ésta no existía;
2. Conforme a esa directriz, el particular tiene que “acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial”, lo que quiere decir que no se presume su derecho de dominio.
3. La propiedad privada sobre el inmueble se demostrará únicamente con “el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”.
4. Lo dispuesto en relación con la “prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente ley” no se aplica a “terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público”, contrario sensu, es aplicable respecto de los bienes fiscales adjudicables o baldíos.

Se colige de lo anterior que el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 modificó la carga de la prueba de la naturaleza privada de un predio agrario, pues le impone al particular demostrarla mientras que antes se hallaba exento de hacerlo”.

(...)

“Tal situación no se altera, modifica o desvirtúa en virtud de lo preceptuado por el artículo 762 del Código Civil conforme al cual la posesión “es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él” y el poseedor es “reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”, porque el artículo 65 de la citada Ley 160 establece que “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.

Es claro, entonces, que bajo la vigencia de esa norma ninguna persona puede invocar posesión sobre un terreno que sea baldío, acogiéndose a la presunción del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, pues los actos de explotación económica que el particular realice sobre el predio no le han dado derecho alguno ni le otorgan la condición de poseedor, sino apenas una expectativa de que al cumplir los requisitos fijados por la Ley 160, eventualmente puede adjudicársele el bien”.

(...)

“En este orden de ideas, aunque la citada ley no derogó en forma expresa la Ley 200 ni su artículo 1º y al suprimir del ordenamiento la Ley 4ª de 1973 mantuvo vigentes los artículos 2º y 4º que modificaron los preceptos 1º y 12 de esa reglamentación e incluso algunas de sus normas remiten al artículo 1, el régimen que impuso ya no permite sostener la vigencia de la presunción de ser propiedad privada (...)”

(...)

“Por consiguiente a partir del 5 de agosto de 1994, fecha en que entró en vigor ese estatuto, los poseedores de terrenos rurales que no consolidaron la prescripción adquisitiva en vigencia de la ley 200 o bajo el decreto 578 de 1974, no pueden alegar en su favor la presunción consagrada en el artículo 1º de la Ley “sobre régimen de tierras” de 1936 en virtud de la cual se hallaban “exentos, respecto de la nación, de la carga de la prueba del dominio”, porque la ley 160 de 1994 le exige acreditar la propiedad privada”.

#### **ACLARACIÓN DE VOTO. AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO.**

No hay yerro sino ponderación normativa.

#### **SALVAMENTO DE VOTO. LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA**

Se volvió a desconocer la línea jurisprudencial de la Sala de Casación Civil sobre la aplicación de Ley 200 de 1936 y la presunción de privado de un inmueble que sea explotado a nivel económico.

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación | Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil<br>31/01/2018<br>Magistrado Ponente: Clara Cecilia Dueñas Quevedo<br>Radicado: STL1280-2018 #78075 Acta 03                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Caso           | Estudió la Corte, en sede de tutela, el caso de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio (pertenencia) fallado en contra de la demandante en segunda instancia porque se llegó a la conclusión de que se trataba de un bien baldío urbano que pertenece al municipio; para el tribunal fue insuficiente la prueba de una suma de posesiones para acceder a la prescripción porque la naturaleza jurídica del inmueble impedía declararlo el dominio en favor de un particular. La Sala de Casación confirmó la decisión que negó el amparo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Reglas         | Artículo 123 de la Ley 388 de 1997                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Conceptos      | <p>“(…) los predios objeto del litigio que carecen de derechos reales de dominio y que se tratan de bienes urbanos baldíos, a partir de la entrada en vigencia de la ley 388 de 1997, pertenecen a los municipios, por lo que los ocupantes de los mismos no pueden pretender su adjudicación o compra, pues aquellos deben ser utilizados por los municipios y distritos para la realización de los fines del ordenamiento territorial.</p> <p>Lo anterior, debido a que en “la zona urbana todo terreno que tenga la condición de baldío, pasa a ser de propiedad del respectivo municipio, de allí que se trata de bienes y situaciones jurídicas determinables en la medida que se consideran como tales los predios o terrenos que no hayan ingresado al patrimonio particular o privado, luego lo que se debe acreditar es esta última condición y no la primera ya que aquella se presume y por tanto no requiere declaración”.</p> |
| Identificación | Corte Suprema de Justicia – Sala de Casación Civil<br>19/07/2018                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |

|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           | Magistrado Ponente: Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|           | Radicado: STC9238-2018 # 0500-22-13-000-2018-00104-01                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Caso      | Estudió la Corte, en sede de tutela, el caso del rechazo, en primera y segunda instancia, a la admisión de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio (pertenencia) en el entendido de que había presunción de que se tratara de un bien baldío urbano. La Sala de Casación confirmó la decisión que ordenó el amparo porque no hubo suficiente revisión del material probatorio que indicara la naturaleza jurídica del inmueble; además, por tratarse de un bien baldío urbano se debía citar al municipio y no a la Agencia Nacional de Tierras.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Reglas    | Artículo 48 Ley 160 de 1994, Artículo 123 Ley 388 de 1997                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Conceptos | <p>“(…) los estrados enjuiciados cometieron un desafuero que amerita la injerencia de esta jurisdicción, por cuanto extractaron la naturaleza pública del inmueble en litigio (circunstancia en la que se soportó el rechazo de la demanda), exclusivamente, del certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos (...), que daba cuenta que el inmueble en litigio carecía de antecedentes registrales, desconociendo la existencia de otros medios de convicción que llevaban a conclusión distinta.</p> <p>En efecto, en el auto (...), que rechazó el libelo, expresó el a quo cuestionado que &lt;&lt;en la acción impetrada... se allegó como anexo un certificado expedido por el ... Registrador de IIPP de la localidad, donde se indica que el... inmueble... no cuenta con matrícula inmobiliaria, situación [de la que se] puede presumir la naturaleza baldía del mismo y su imprescriptibilidad&gt;&gt;, echándose de menos pronunciamiento alguno respecto de los documentos provenientes de la Oficina de Catastro del Municipio (...), adosados con el escrito genitor, en los que se indicó, de un lado que el bien en litigio &lt;&lt; es una posesión (...)&gt;&gt; y, de otro, que &lt;&lt;es un predio privado&gt;&gt;.</p> <p>Ahora, no desconoce la Sala que el (...) despacho judicial, al resolver la reposición interpuesta por la actora, adicionó sobre los mencionados elementos de juicio, que &lt;&lt;no es de recibo los argumentos expuestos por la recurrente, de que la Oficina de Catastro Municipal indica que el bien inmueble objeto del proceso es de carácter</p> |

privado, pues no es este el ente competente para certificar tal situación a la ligera y sin tener en cuenta que el bien inmueble al que se hace referencia en la demanda no cuenta con folio de matrícula inmobiliaria>>.

No obstante, tal afirmación desconoce frontalmente lo dispuesto en el artículo 123 de la ley 388 de 1997, que establece que <<todos los terrenos baldíos que se encuentren en terreno urbano, en los términos de la presente Ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales>>, por lo que no podía descartarse, sin más, la idoneidad que ostentaba la precitada oficina de catastro, para conceptuar sobre la naturaleza (pública o privada) del inmueble pretendido en pertenencia”.

Fuente: Elaboración propia del autor con base en fallos de la Corte Suprema de Justicia de Colombia publicados en

<http://consultajurisprudencial.ramajudicial.gov.co/>.

## Anexo 2

### *Desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado de Colombia sobre bienes baldíos entre 1940 y 2019<sup>1</sup>.*

| Ítem           | Detalle                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación | Consejo de Estado – Sala de Negocios Generales<br>19/08/1941<br>Consejero Ponente: Gonzalo Gaitán<br>Radicado: 205077 913 CE-1941-08-19                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Caso           | Estudió el Consejo la legalidad de una resolución que revocó la adjudicación de un bien baldío porque hubo material probatorio que indicaba procedencia de dominio por parte de particulares y, además, una aceptación expresa de ese dominio por parte de la persona que había solicitado la adjudicación del inmueble para sí. Se definió que la ley 47 de 1926 era clara en ordenar que las adjudicaciones que podía otorgar el Estado se podían hacer sobre bienes baldíos y no sobre bienes que son o fueron de propiedad privada. |
| Reglas         | Ley 47 de 1926, Ley 34 de 1936, Ley 200 de 1936, Artículos 669, 673, 674, 2673 del Código Civil                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Conceptos      | “Conviene advertir (...) que los terrenos sobre que se puede adquirir título de propiedad por adjudicación que haga el Estado al solicitante que se pretende colono o cultivador, son los baldíos (artículos 19 de la Ley 47 de 1926, 19 de la Ley 34 de 1936, 44 y 46 del Código Fiscal, y 29 de la Ley 200 de 1936). Por tanto, si en el expediente en que se tramite una solicitud de adjudicación de baldíos de menor cuantía a título de colono o                                                                                  |

<sup>1</sup> El anexo está estructurado para mostrar los CONCEPTOS entregados por el Consejo de Estado en materia de bienes baldíos desde un enfoque histórico y/o normativo, por esta razón no se muestra como línea jurisprudencial de un tema concreto asociado a este tipo de bienes. En la información de la tabla se encuentra: un aparte de identificación de la corporación que la produjo, de quién fue la ponencia, la fecha y el radicado o número de expediente; la descripción general del caso concreto que estudió el Alto Tribunal y la decisión a la que llegó; las reglas en estudio, que se deben entender como las normas vigentes para el momento de proferir la decisión; y, los conceptos que el Consejo entregó sobre el tema.

cultivador del interesado, se establece que el terreno solicitado no es baldío, surge una causa legal que impide la adjudicación y ésta no puede decretarse según lo dispone el artículo 59 de la Ley 47 de 1926”.

(...)

“Efectivamente, la hijuela en cuestión (...) no se registró en el Libro de Causas Mortuorias como ordena la ley, sino en el Libro Número Primero. (...) En efecto, por una parte, esa falta de registro puede ser subsanada en cualquier momento por la interesada con sólo presentar la escritura para que se registre debidamente. Y por otra, sólo querría decir, que el dominio aún no se ha traspasado por el medio legal de la tradición, de la cabeza del causante de la herencia al adjudicatario; que la nueva inscripción que debe hacerse no ha cancelado la anterior. Pero ello no quiere decir que no parezca comprobado que los respectivos bienes figuran en el patrimonio de particulares en virtud de una titulación que no puede desconocerse mientras no haya sido invalidada por tribunales competentes, pues en último caso tales bienes corresponden al patrimonio de la mortuoria representada por los herederos”.

#### Identificación

Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera  
09/12/1983

Consejero Ponente: José Alejandro Bonivento Fernández  
Radicado: 210518

#### Caso

Estudió el Consejo la legalidad de varias resoluciones expedidas por el INCORA en donde declaró baldíos varios bienes que, según los demandantes, dejaron de serlo por la explotación económica y agraria que ejercieron sobre ellos. Se definió que la ley 47 de 1926 era clara en ordenar que las adjudicaciones que podía otorgar el Estado se podían hacer sobre bienes baldíos y no sobre bienes que son o fueron de propiedad privada.

#### Reglas

Ley 200 de 1936, Ley 4 de 1973, Art. 2, 4, 5 y 8 del Decreto 59 de 1938, Art. 669. 673 y 765 del Código Civil

## Conceptos

“Los baldíos son del Estado. La Constitución Nacional, vigente desde 1886, así lo ha dispuesto. Unas veces, como en la actualidad, formando parte del artículo 202 de la respectiva codificación. Otras, como en la reforma de 1936, del artículo 199 (...).

(...) Si los baldíos, pertenecen al Estado, solamente él tiene facultad para fijar su utilización, su aprovechamiento (...).

Sin embargo, la condición de pertenecer al Estado las tierras baldías, no es un reconocimiento de la Constitución de 1886, sino que es producto de una arraigada observancia de prácticas traídas de España y una conveniencia en el reconocimiento del patrimonio del Estado”.

- Ley 11 de 1821. Estableció reglas para producir el título de transferencia de dominio en favor de particulares, con la condición que se hiciera en un término – 4 años – so pena de que se entendieran, nuevamente, baldíos estos bienes.
- Ley 8 de 1824. Ordenó la venta de todas las tierras del Estado, con excepción de las que ocupaban las comunidades indígenas.
- Ley 7 y Ley 11 de 1823, Decretos del 1 de febrero y 15 de octubre de 1830. Autorizaban la venta de baldíos para sostenibilidad del Estado.
- Ley 4 de 1832, 6 de 1834, 5 de 1835, 8 de 1841, 30 de 1843, 6 de 1884. Autorizaron la adjudicación de baldíos con la finalidad de asentar poblaciones en varios territorios.
- Ley 61 de 1874. Puso en cabeza de particulares los bienes baldíos – de la Nación – como consecuencia de la habitación y labranza ejercida sobre estos; además, ordenaba la entrega de otra porción si se habían hecho cultivos específicos.
- Ley 48 de 1882. Reiteró el dominio de los particulares sobre los baldíos si se demuestra explotación agraria. Calificó a los bienes baldíos como de uso público e incorporó su imprescriptibilidad en favor de la Nación.

Ordenó reincorporar baldíos a la Nación si se demostraba que los ya adjudicados no tenía explotación agrícola o pecuaria alguna.

“Todas estas normas, hacen ver cómo el legislador mantenía un tratamiento indiscriminado de las tierras baldías, por cuanto en unas veces se hablaba de adquisición de la propiedad de esos bienes, y en otras se planteaba la adjudicación de los mismos. Es decir, daba a entender, en ciertos pasajes, que se construía un modo especial de adquisición del dominio, por encima del Código Civil de la Nación, sancionado el 26 de mayo de 1873, sobre los terrenos baldíos; y en otros reiteraba la vocación normativa de la época de la Independencia, de la adjudicación de esos predios rurales, por parte del Estado.

Con la adopción del Código Civil de la Nación de 1873, por virtud de la Ley 57 de 1887, se parte del supuesto que los modos de adquirir el dominio de las cosas o de los derechos, (...), son los que expresamente menciona aquel ordenamiento, a saber: la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción — artículo 673— (...).

El Código Fiscal —Ley 110 de 1912— que sustituyó el anterior, incorporó una serie de artículos sobre baldíos, partiendo de la consideración que éstos forman parte de la Hacienda Nacional, materia de regulación de un estatuto de este linaje. Son los artículos 44 a 107”.

- Ley 110 de 1912 – Código Fiscal -: Art. 44, los bienes que carecen de dueño pertenecen al Estado y se denominan baldíos, Art. 61, reitera su imprescriptibilidad, Art. 65, la propiedad sobre los baldíos se adquiere por cultivo u ocupación ganadera, Art. 66, estableció el dominio de los particulares sobre los baldíos por el simple hecho de la ocupación u explotación.
- Ley 71 de 1917. Exigió la creación de un título de propiedad de sobre los baldíos por medio de una adjudicación que el Estado debía otorgar.
- Ley 47 de 1926. Fijó reglas para la adjudicación de baldíos.

- Ley 98 de 1928. Permitió adjudicación de baldíos urbanos con la exigencia probatoria de la habitación.
- Ley 34 de 1936. Incorporó la condición resolutoria a las adjudicaciones y limitó la extensión territorial para adjudicación.
- Ley 200 de 1936. Incorporó la presunción de que se entiende privado un inmueble baldío que ha sido explotado económicamente y, el que no fuera explotado, que carecía de dueño, sería del Estado.

“Entonces, para la Ley 200, las tierras baldías, siguen perteneciendo al Estado, que por mandato constitucional, tienen ese carácter, pero frente a la explotación económica se presume que dejan de serlo. Se impone, de manera indubitable, la consideración: es la posesión, en los términos previstos por el artículo lo., reformado por el artículo lo. de la Ley 4a. de 1973, la que determina que la presunción de propiedad privada prevalezca sobre la condición de baldíos. Ya no será la confrontación de títulos (...)”.

**De todo lo dicho hasta aquí, resulta fácil concluir: en ningún momento la explotación económica o el cultivo o el provecho de las tierras baldías sirven de modo para adquirir el dominio. Todos los articulados están dirigidos a permitir la adjudicación por parte del Estado mismo, puesto que esos bienes le pertenecen. Cuestión distinta es que se presuma, como abiertamente lo dispuso la Ley 200, que quien ejerza ese poder de hecho, en las circunstancias de uso anotadas, se tenga como tal. Pero diferente a que se diga o sostenga que es dueño, por ese mismo hecho. Presumir dominio e identificar el dominio pleno, como si fuera un modo, son conceptos sustanciales distintos, con implicaciones, también, separadas.**

**Afirmar, que la sola explotación económica es un modo originario de adquirir, por ocupación, un terreno baldío, es ir más allá de la previsión de la ley. Esos hechos son constitutivos de una presunción de dominio, pero éste se logra, en verdad, mediante la adjudicación que al titular, de esa situación, hace el Estado. Y este acto no puede ser equiparado con una simple solemnización de un derecho ya reconocido por la ley no tiene**

**un alcance superior: trascender el ámbito de la posesión, para ubicarlo en el de la presunción de dominio (...).**

- Ley 135 de 1961. Se entrega al INCORA la administración y adjudicación de los bienes baldíos de la Nación, la recuperación legal de los que ha perdido el Estado.
- Decreto 1265 de 1977. Incorpora reglas para la clarificación de la propiedad.

“(...) Le compete, de ese modo, al INCORA en aras de esclarecer los derechos de los particulares sobre los terrenos baldíos decir, con el acervo probatorio que se presente, los alcances y eficacia de la relación de aquellos sobre esta clase de inmuebles. Pero no puede ser de estricta verificación de la propiedad privada, a través de títulos de adquisición, originarios unos o inscritos otros —artículo 3o. de la Ley 200 de 1936—, sino también de aquellas circunstancias de hecho, surgidas de la explotación del predio, desde el punto de vista económico, que como ya se ha dicho, merece igualmente la protección del Estado (...).

(...)

**“(...) esta Sala no comparte la tesis, ciertamente sostenida por importantes doctrinantes y aún por la Corte Suprema de Justicia (sentencias de Casación Civil de fechas 31 de enero de 1963, 2 de septiembre de 1964 y 5 de junio de 1975) de que la ocupación de un predio rural, mediante la explotación económica, es un modo. Ya se hicieron las precisiones doctrinarias sobre el particular, que aplicadas al caso sub-júdice, sirven para sostener: la posesión económica ejercida no origina ningún modo, es decir per se no hace que el ocupante sea dueño. Pero, eso sí, le permite enfrentar ante cualquier intento de clarificación de propiedad que se le respete ese hecho de explotación y uso de los terrenos situados fuera del área de población”.**

La tesis de la Corte Suprema de Justicia era:

“La providencia de la Administración que los adjudica (los baldíos) se reduce a reconocer el hecho preexistente de la ocupación. Tal providencia no es modo constitutivo porque el fenómeno que crea y confiere la propiedad es la ocupación, ya cumplida real y materialmente. Ni tampoco traslaticio; la inscripción en el Registro Público no transfiere en este caso, porque precisamente de antemano el dominio ingresa al haber del ocupante. (31 de enero de 1963, T. CI. páginas 44 y 45)”.

### **SALVAMENTO DE VOTO. EDUARDO SUESCÚN MONROY**

“Me separo respetuosamente de la mayoría por considerar que la ocupación es el modo de adquirir la propiedad de las tierras baldías, no sujetas a reserva y que la resolución de adjudicación que dicta el Estado, no tiene trascendencia mayor a la de un simple acto declarativo de la propiedad, constituida por el hecho de la ocupación o explotación económica.

(...)

Por otra parte, disiento también de los planteamientos de la sentencia en torno a la Ley 200 que la conducen a afirmar, contra la filosofía misma de esa ley que fue la de estatuir la explotación económica como el fundamento para adquisición y la extinción del dominio, que dicha explotación no es modo de adquirir. Esta conclusión de la interpretación, (...), no puede deducirse de la Ley 200 de 1936, ni de su contexto.

(...)

(...), afirma ahora la Corte que el modo de adquisición del dominio de terrenos baldíos es la ocupación, modo que se consuma ipso facto desde el momento en que el colono establece cultivos o introduce ganados por el término legal. Otra cosa son las obligaciones que su condición de propietario le impone, por motivos de orden social y económico, en cuanto a la utilización del terreno así adquirido. El acto administrativo de adjudicación no

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | hace otra cosa sino reconocer la titularidad del derecho real en cabeza del ocupante, y su inscripción en el competente registro de la propiedad inmueble sirve de prueba de esa titularidad a partir del hecho de esa ocupación”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Identificación | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera<br>04/02/1993<br>Consejero Ponente: Daniel Suárez Hernández<br>Radicación: 235823 CE-SEC3-EXP1993-N6994 # 6994                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Caso           | Estudió el Consejo la legalidad de una Resolución del INCORA que adjudicó un bien baldío que estaba dentro del casco urbano de un municipio. El Consejo declaró la nulidad del acto administrativo porque el INCORA no tenía competencia para adjudicar baldíos municipales, pues la competencia para ello se había perdido conforme lo dispuso la Ley 137 de 1959.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Reglas         | Ley 137 de 1959, Artículo 38 Ley 135 de 1961, Decreto 01 de 1984                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Conceptos      | “(…) de acuerdo con la preceptiva legal de orden superior que debió observarse y al material probatorio analizado, el Incora carece en absoluto de competencia para dictarla, en suma, porque el lote en cuestión se halla ubicado en el área urbana, que quienes fueron favorecidos con la titulación no detentaban el inmueble y tampoco lo explotaban económicamente, y finalmente, en razón a que el Municipio de Yopal no sólo ejercía sobre él, dominio eminente y sui generis, sino que lo tenía ocupado, mejorado y destinado al uso de la comunidad.<br>(...)<br>En lo referente al aspecto que constituye el punto central de la controversia, el artículo 4° del Decreto 3313 de 1965 dispone que "los terrenos baldíos comprendidos dentro del área urbana señalada por los Concejos Municipales o de aquella que resulte de aplicar el criterio del artículo 3° del Decreto 59 de 1938, no serán |

adjudicados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, y estarán sometidos a las normas contempladas en la Ley 137 de 1959 y del Decreto 1943 de 1960".

(...)

Para el caso en estudio, la norma ante citada debe interpretarse en el sentido de que señala dos medios diferentes para dilucidar la cuestión referente a si un bien raíz está o no situado en el área urbana: La primera, a través del Acuerdo Municipal que lo haya delimitado, manteniéndolo actualizado, es decir, que esté conforme con la situación fáctica, particular y concreta en la que haya de realizarse la confrontación; la segunda hipótesis, precedida de la proposición copulativa o "tiene cumplida aplicación en aquellos eventos en los cuales el Concejo Municipal no ha expedido el acuerdo correspondiente o éste se halla desactualizado y disconforme con la realidad objetiva, como ocurre en el presente caso". En la segunda alternativa "se tendrá como fundo o predio rural el que se halle situado a una distancia no mayor de cien (100) metros de las últimas edificaciones que forman el núcleo urbano de la respectiva población ..."

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera<br>16/02/2001<br>Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque<br>Radicado: 25000-23-26-000-1994-4357-01(12907)                                                                                                                                            |
| Caso           | Estudió el Consejo la legalidad de una Resolución expedida por el municipio de Leticia en donde se revocó la adjudicación de un bien baldío sin consentimiento previo de los afectados. Se confirmó la sentencia del Tribunal en el sentido de declarar la nulidad del acto administrativo por desconocer formalidades legales. |
| Reglas         | Ley 137 de 1959, Decreto 1943 de 1960, Decreto 3313 de 1965                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Conceptos      | “Mediante la ley 137 de 1959, la Nación cedió a favor de los municipios los terrenos que constituían sus zonas urbanas, de acuerdo con los límites establecidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a condición de que                                                                                                 |

éstos procedieran “a transferir a los propietarios de mejoras el dominio de los respectivos solares a título de compraventa”, quienes debían proponer la compraventa de los mismos dentro de los dos años siguientes a la vigencia de la citada ley.

El municipio debía realizar la venta a los propietarios de mejoras, “con preferencia a cualquier otro proponente, y a expedirles la correspondiente titulación”, (...).

El decreto reglamentario 1943 de 1960 reguló lo relacionado con la forma de pago de los terrenos a que se refería la ley 137 de 1959 (...).

En el decreto reglamentario 3313 de 1965 por su parte se señaló la manera como los municipios debían delimitar las respectivas áreas urbanas que fueron cedidas por la Nación a los municipios y además se dispuso que dichos terrenos no serían adjudicados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

No sobra advertir que los bienes a que se refieren la ley 137 de 1959 y sus decretos reglamentarios 1943 de 1960 y 3313 de 1965 son los baldíos nacionales ubicados en el casco urbano de los municipios, que no deben confundirse con los terrenos ejidos, regulados por las leyes 41 de 1948 y 64 de 1966, ni con los baldíos rurales de que trata la ley 160 de 1994”.

Identificación Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera  
14/02/2002

Consejero Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

Radicado: 11001-03-24-000-2000-06531-01(6531)

Caso Estudió el Consejo la legalidad de un acto de registro de instrumentos públicos en cuyo título – escritura pública – no se estableció bien la naturaleza jurídica del acto, que era una transferencia de dominio de un bien baldío del municipio en favor del Estado, y el demandante decía que se trataba no se trataba de una adjudicación sino de una destinación porque así lo decía expresamente el acto administrativo protocolizado. Se negaron las

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | pretensiones porque el Registrador de Instrumentos Públicos entendió que la finalidad era una transferencia de dominio en favor de la Nación y con esa naturaleza jurídica hizo la inscripción.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Reglas         | Decreto 1250 de 1970, Decreto 01 de 1984, Ley 388 de 1997.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Conceptos      | “Si bien es cierto que la inscripción constituye un acto de carácter particular y concreto, es necesario tener en cuenta que en el presente caso, por un lado, que se trata de un predio de propiedad del municipio (...), pues se trataba de un terreno baldío urbano que, en virtud de lo previsto en la Ley 388 de 1997, pertenece a estas entidades territoriales (...).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Identificación | Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil<br>04/11/2004<br>Consejeros Ponentes: Enrique José Arboleda Perdomo y Gustavo Aponte Santos<br>Radicado: 11001-03-06-000-2004-01592-01                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Caso           | Estudió el Consejo la solicitud hecha por el Ministerio del Interior y de Justicia en el sentido de explicar el alcance legal de la cesión de bienes baldíos urbanos en favor de los municipios y distritos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Reglas         | Ley 137 de 1959 y Ley 388 de 1997                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Conceptos      | <b>1º.) La cesión de baldíos urbanos nacionales a los municipios establecida en la ley 137 de 1959.</b><br>“Esta ley (137 de 1959) fue objeto de reglamentación por parte del gobierno, quien expidió el decreto 1943 del 18 de agosto de 1960 (...).<br>Por su parte, el decreto 3313 del 17 de diciembre de 1965 reglamenta el artículo 7º de la ley 137 (...).<br>(...)<br>Ante todo, el ámbito de aplicación de la norma: regula la posibilidad de venta por los municipios, de los terrenos baldíos urbanos, que a la fecha de entrada en vigencia de la ley se encontraban ocupados por personas propietarias de mejoras, quienes tenían la alternativa de proponer su compra dentro de los dos años siguientes y |

así obtener un precio muy favorable (10% de su valor), o bien, proponerla después de este lapso perdiendo éste beneficio. Es claro que los ocupantes posteriores de terrenos baldíos no tenían este derecho de obtener la venta de los lotes ocupados, pues la ley tan solo reguló y fijó un procedimiento para la situación de hecho existente al momento de expedirse la ley.

Para sustentar éste último aserto, anota la Sala que de no ser así se estaría favoreciendo la invasión de los bienes de la Nación, pues bastaría con que cualquier persona hiciera alguna mejora en un baldío urbano para tener derecho a su compra.

De lo expuesto se desprende entonces que quienes hayan ocupado los terrenos baldíos urbanos con posterioridad a la vigencia de la ley 137 de 1959, no tienen derecho a la compra de los lotes ocupados, los cuales continuaron siendo de la Nación en su calidad de bienes baldíos, hasta la expedición de la ley 388 de 1997, (...).

La cesión de los baldíos la hizo la Nación a favor del municipio de Tocaima y de los demás municipios que estuvieran en la misma situación jurídica, con varias finalidades según se lee en la exposición de motivos, a saber: como arbitrio rentístico, pues los dineros producto de las ventas de los baldíos ingresaban a las arcas municipales para la construcción del acueducto o de otras obras; para regularizar la propiedad y su titulación e incorporar esos inmuebles al catastro, y que sobre ellos se pagaran los impuestos municipales correspondientes.

Es conveniente anotar que el mecanismo utilizado respeta la propiedad de los baldíos en cabeza de la Nación, pues no hay una transferencia de la titularidad de los mismos a las entidades territoriales, sino que tan sólo se cedían bajo condición suspensiva para que el municipio procediera a su venta y obtuviera el precio correspondiente, pero si no se efectuó esa venta, el municipio no adquirió la propiedad de los mismos. De esta forma, se respetó el mandato constitucional según el cual los baldíos pertenecen a la Nación.

Es entonces claro por qué la ley en comento establece una presunción de propiedad en cabeza de la Nación, de los terrenos que constituían, en ese entonces, la zona urbana del Municipio de Tocaima comprendidos dentro de la

línea establecida al efecto por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”; presunción de carácter legal, por cuanto podía ser desvirtuada mediante prueba que acreditara el dominio privado (artículos 1° y 2° de la ley 137).

Por esta misma razón, también estableció la ley Tocaima la cesión de la propiedad de esos terrenos a su favor y la hizo extensiva a los demás municipios del país que se encontraran en idéntica situación jurídica (artículo 7o.) de los baldíos urbanos del referido municipio, sometiendo dicha cesión a la misma condición: *transferir a título de compraventa el dominio de los predios a los propietarios de mejoras, conforme a las disposiciones de la ley.*

La cesión de los terrenos baldíos se encontraba, pues, supeditada a una condición suspensiva, que en los términos del artículo 1536 del código Civil significa que “*mientras no se cumple, suspende la adquisición del derecho*” y por consiguiente, hay que entender que si el municipio no procedía a venderlos a los propietarios de las mejoras, la cesión no se efectuaba. En tal virtud, la Nación conservaba su dominio. En otros términos, la cesión a favor de los municipios no operaba por su sola consagración legal, pues tenía lugar en la medida del cumplimiento de la condición a la que estaba sujeta, esto es, la transferencia de los predios a favor de los propietarios de las mejoras, de manera que al no cumplirse la condición el municipio no adquiría la propiedad de los baldíos urbanos.

(...), los propietarios de las mejoras hechas en los lotes hasta el momento de expedición de la ley tenían el derecho de formular propuesta de compra, dentro de los dos años siguientes a la iniciación de su vigencia. Si los ocupantes dejaban pasar este plazo, podían presentar su propuesta perdiendo el derecho al precio especial, y la ley les otorgaba tan solo un derecho de preferencia para la adjudicación, pero el precio sería el que determinaran los peritos. El plazo de los dos años fue único, esto es, se comenzó a contar a partir de la vigencia de la ley, vencido el cual no revive ni aún para los nuevos ocupantes, pues es claro que la situación de estos últimos no está regulada por la ley 137 de 1959. Los ocupantes de inmuebles baldíos urbanos que no propusieron compra dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la ley, aún pueden hacerlo, pues la vigencia de su derecho no

está limitada en el tiempo, y el precio de venta será el comercial, según las reglas actuales en materia de fijación de precios para la venta de inmuebles”.

**El artículo 123 de la ley 388 de 1997.**

“La ley 388 de 1997 *“Por la cual se modifica la ley 9ª de 1989, y la ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”* consagra, en sus disposiciones generales, la siguiente norma relacionada con los baldíos urbanos:

*“Art. 123.- De conformidad con lo dispuesto en la ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales”.*

Esta norma es de difícil interpretación en cuanto a la primera frase de la misma que dice *“de conformidad con lo dispuesto en la ley 137 de 1959”* pues a primera vista parece indicar que desde tal año los baldíos urbanos pertenecen a los municipios y no a la Nación. De lo expuesto en el acápite anterior, es claro que esta interpretación no es precisa, pues la ley 137 de 1959 no cedió ni entregó la propiedad de este tipo de inmuebles a tales entidades territoriales. En estricto sentido se cedió el derecho a obtener el precio de venta sobre los baldíos ocupados al momento de expedirse la ley, pero su regulación no fue más allá.

El artículo 123 que se analiza, hace parte de la ley 388 de 1997, que organizó el actual sistema de ordenamiento territorial a cargo de los municipios, por lo que es lógico entender que la cesión de los baldíos urbanos efectuada en esa misma ley debe integrarse a la totalidad del ordenamiento territorial y manejarse con miras a su cabal realización. De esta manera, las finalidades de la cesión de los baldíos a las entidades territoriales son entonces las previstas en las leyes 9a. y 388 y, como se verá enseguida, las de la ley 768 de 2002, mas no el arbitrio rentístico que se desprende de la ley 137 de 1959.

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

De hecho, con el artículo 123 de la ley 388 de 1997, los baldíos urbanos perdieron esa calidad y su propiedad se radicó en cabeza de los municipios, que deberán servirse de ellos conforme a las reglas de los planes de ordenamiento territorial.

Dado el caso en el que los municipios decidan que algunos de estos inmuebles deben ser vendidos, lo podrán hacer mediante licitación, según lo ordenan los artículos 35 y 36 de la ley 9 de 1989 y demás normas concordantes, salvo los casos expresamente exceptuados en la misma ley (...).

Entendido de esta forma el artículo 123 en comento, se supera el escollo de su posible inconstitucionalidad, pues si bien la titularidad en la propiedad de los baldíos es de la Nación, cuando la ley ordena integrar a los planes de ordenamiento territorial los bienes inmuebles baldíos comprendidos dentro de los límites urbanos, y dispone que “*pertenecerán*” a los municipios y distritos para que realicen las finalidades propias de esos planes, es claro entonces que el legislador los apropió y destinó con una finalidad específica, cumpliendo así el mandato del artículo 150–18 de la Constitución Política que le ordena al Congreso expedir las normas sobre “*apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.*” La mayor autonomía municipal que la constitución actual otorgó a estas entidades, se ve realizada con la entrega de la adjudicación de los baldíos a los distritos y los municipios”.

Identificación

Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera  
11/08/2005

|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|           | <p>Consejero Ponente: María Elena Giraldo Gómez</p> <p>Radicado: 08001-23-31-000-1991-00268-01(15070)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Caso      | <p>Estudió el Consejo la legalidad de varias resoluciones expedidas por el INCORA en donde adjudicó como baldíos varios inmuebles. Se confirmó la sentencia del Tribunal en el sentido de declarar la nulidad de los actos administrativos porque, a pesar de que no se desvirtuó si estos eran nacionales o urbanos, sí de demostró que hubo dominio privado previo en favor de un tercero y, además, la inspección ocular ordenada por la ley antes de hacer la adjudicación resultó insuficiente para su plena identificación.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Reglas    | <p>Decreto 3133 de 1965, artículo 3 Decreto 59 de 1938, Ley 137 de 1959, Decreto 1943 de 1960, Ley 135 de 1961, Decreto 3313 de 1965</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Conceptos | <p>“(…) el decreto 3133 de 1965 que señalaba que “(…) los terrenos baldíos comprendidos dentro del área urbana señalada por los Concejos Municipales o de aquella que resulte de aplicar el criterio del artículo 3º del Decreto 59 de 1938, no serán adjudicados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, y estarán sometidos a las normas de venta contempladas en la Ley 137 de 1959 y del Decreto 1943 de 1960” (...) Este decreto surgió de la necesidad de reglamentar el procedimiento que debía seguirse para la delimitación de las áreas urbanas objeto de cesión a los Municipios, dado que si bien en la ley 137 de 1959 la Nación cedió a los Municipios los terrenos urbanos de cualquier población del país “( ) a los que sea dable aplicar la presunción de no haber salido del patrimonio del Estado ( )”, en dicha ley, ni en su decreto reglamentario 1943 de 1960, (...), se estableció el procedimiento para hacer la delimitación de las respectivas áreas”.</p> <p>(...)</p> <p>“Con sujeción a las anteriores preceptivas se deduce que el INCORA, para la época de expedición de las resoluciones demandadas, año de 1989, no estaba facultado para adjudicar terrenos baldíos comprendidos dentro del área urbana señalada por los Concejos Municipales o en su defecto por aquella que resultara de aplicar el</p> |

criterio del artículo 3º del Decreto 59 de 1938, los cuales estaban sujetos a las normas de venta previstas en la Ley 137 de 1959 y del Decreto 1943 de 1960”.

(...)

“Si bien la nueva Carta Política de 1991 no establece en forma expresa como lo hacía la anterior, la propiedad de los bienes baldíos a cargo de la Nación, dichos bienes siguen perteneciendo a ella, como lo ha señalado en varias oportunidades la Corte Constitucional al indicar que el soporte constitucional bajo la nueva Carta Fundamental tiene un carácter más genérico pero no menos efectivo, contenido en el artículo 102 que señala que “( ) *el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación ( )*”, dentro de los cuales se entienden incluidos los bienes públicos y los bienes fiscales, entendidos los primeros como aquellos cuya titularidad es del Estado pero cuyo uso le corresponde a los habitantes, ya que su destino lo constituye el uso general, sumado a su carácter imprescriptible, inalienable e inembargable (arts. 63, 72 C. N, 674 y ssgs y 2519 del C. C) y los segundos, bienes fiscales, como los de también carácter público, pero conformados tanto por los bienes afectos a un servicio o actividad públicas sobre los cuales el Estado ejerce un dominio igual al de los particulares, como por los bienes fiscales adjudicables (arts. 674 incis. 3, 675 C. C, leyes 110 de 1912, 135 de 1961 y 200 de 1936).

**Los bienes fiscales adjudicables** están definidos como aquellos “inmuebles sin edificar o cultivar que estando dentro del territorio nacional no han ingresado nunca al régimen de la propiedad privada. O habiendo ingresado a dicho régimen, revirtieron a propiedad del Estado por haberse cumplido una condición legal” – Fernando Jaramillo Jaramillo y Luis Alonso Rico Puerta. Derecho Civil II Bienes Tomo I derechos reales. Otra clasificación de las cosas, págs. 101 y ssgs. Editorial Leyer – cuya titularidad tiene una característica especial, dado que no comprende las facultades de uso, goce, disfrute o de libre disposición material o jurídica a favor de su propietario, el Estado.

(...)

Entonces **los bienes baldíos** no están en el comercio, son inajenables y, por tanto, no son susceptibles de adquirirse a través de la prescripción adquisitiva de dominio (art. 2.518 Código Civil); sólo pueden ser materia de adjudicación por el INCORA y de adquisición a través del modo de la ocupación reconocida y declarada por el Estado, la cual como lo indican las normas vigentes sobre la materia, por regla general rebasa la simple aprehensión material del inmueble, requiriéndose además que quien lo detenta demuestre que tiene bajo explotación económica un porcentaje específico de la superficie cuya adjudicación se pretende, que cumple con las normas sobre explotación en materia de recursos naturales y que está dentro de los límites adjudicables, diferenciándose de la OCUPACIÓN privada en que ésta opera frente a los bienes que carecen de dueño, en tanto que la ocupación ejercida sobre el bien baldío, recae sobre bien del Estado (**art. 7 decret. 2275/88**).

(...)

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera<br>13/02/2006<br>Consejero Ponente: María Elena Giraldo Gómez<br>Radicado: 08001-23-31-000-1981-05570-01(19484)                                                                                                                                              |
| Caso           | Estudió el Consejo, en grado de consulta, la expropiación judicial de un inmueble por motivos de utilidad pública. Revocó la sentencia del Tribunal y, en su lugar, dejó sin efectos la sentencia de expropiación porque hubo vicios en la identificación del inmueble y en el cumplimiento del procedimiento previo exigible al INCORA. |
| Reglas         | Ley 135 de 1961, Decreto 1489 de 1962.                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Conceptos      | Reitera conceptos fijados en sentencia del 11/08/2005, radicado 08001-23-31-000-1991-00268-01(15070), proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, Consejero Ponente: María Elena Giraldo Gómez.                                                                                                                              |

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación | <p>Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera</p> <p>15/08/2007</p> <p>Consejero Ponente: Ruth Stella Correa Palacio</p> <p>Radicado: 19001-23-31-000-2005-00993-01(AP)</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Caso           | <p>Estudió el Consejo una acción popular encaminada a anular el contrato por medio del que permitió que, a título de comodato, una Caja de Compensación Familiar utilizara bienes públicos del municipio para adecuar un parque comunitario. Confirmó la sentencia del Tribunal que resolvió no atender positivamente a las pretensiones en el entendido de que no hubo transferencia de dominio de bienes públicos en favor de particulares sino una administración en beneficio comunitario.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Reglas         | <p>Ley 472 de 1998, Constitución Política artículos 63, 82, 102, 332</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Conceptos      | <p>“(…) los bienes de dominio público de los cuales toda la comunidad debe servirse según sus necesidades constituyen el conjunto de bienes destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o están afectados al uso común, tal como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política</p> <p>De acuerdo con el artículo 674 del Código Civil, los bienes de dominio público se clasifican en bienes fiscales o patrimoniales y en bienes de uso público, distinción que permite establecer sus diferencias en punto a su destinación, utilización y la regulación jurídica que le es propia a cada uno, aún cuando gozan de similar naturaleza en tanto se encuentran en cabeza o a cargo del Estado.</p> <p>Los bienes fiscales o patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no</p> |

pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación.

Dentro de las características de los bienes fiscales se encuentran:

- a) Alienables: es decir, son enajenables y susceptibles de disposición en virtud de actos jurídicos (vender, donar, arrendar, hipotecar etc.) en conformidad con las normas fiscales y de contratación pública aplicables.
- b) Embargables: por regla general pueden constituir prenda general de los acreedores, con excepción de los casos previstos en la ley (...).
- c) Imprescriptibles: el Código de Procedimiento Civil en el artículo 407, numeral 4º, modificado por el artículo 1º, numeral 210 del decreto -ley 2282 de 1989, sustrae la posibilidad de adquirir por prescripción los bienes de propiedad de las entidades públicas, cuando indica: *“La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”*.

Por su parte, los bienes de uso público son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de todos los habitantes en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización, como calles, plazas, parques, puentes, caminos, carreteras, ejidos, etc.; de ahí que, respecto de ellos el Estado cumple simplemente una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Es decir, frente a estos bienes ninguna entidad pública tiene un dominio similar al de un particular respecto de un bien de su propiedad, sino derechos de administración y policía en interés general para proteger su uso y goce común.

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | <p>En relación con las características de los bienes públicos la Sala precisó en la jurisprudencia vigente en la materia que el titular del derecho de dominio es el Estado, y se distinguen por su afectación a una finalidad pública, por cuanto su uso y goce pertenecen a la comunidad por motivos de interés general, determinados por la Constitución o la ley, razón por la que se encuentran sujetos a un régimen jurídico en virtud del cual gozan de privilegios como la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, que los ubica fuera del comercio”.</p> |
| Identificación | <p>Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera</p> <p>26/11/2008</p> <p>Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta</p> <p>Radicado: 13001-23-31-000-2000-99073-01</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Caso           | <p>Estudió el Consejo una pretensión de nulidad de escritura pública en donde un municipio vendió un inmueble como baldío urbano y, al parecer, era de propiedad privada. Revocó la sentencia del Tribunal y, en su lugar, declaró probada una excepción de falta de jurisdicción porque se atacó una escritura pública protocolaria y no el acto administrativo de registro de la misma; por este hecho, se declaró inhibida para conocer de la nulidad solicitada.</p>                                                                                                           |
| Reglas         | <p>Artículos 14, 15, 28, 34, 35, 43, 46 y 48 del C. de P.C.; 675 del C. C.; 7º de la Ley 200 de 1936; 123 de la Ley 388 de 1997; 49, 50 y 52 del Decreto 1250 de 1970; 29 y 58 de la Constitución Política; y la Ley 137 de 1959</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Conceptos      | <p>(...)</p> <p>- Baldío es todo terreno situado dentro de los límites de Colombia que no ha pasado a ser propiedad privada, es decir, que carecen de otro dueño, y como tal pertenece al Estado, representado en la Nación, y el que habiendo sido adjudicado volvió al dominio de éste por efecto de la condición resolutoria con que se adjudicó.</p>                                                                                                                                                                                                                           |

- Como atrás se dijo, el carácter de baldío de un predio urbano y de su ingreso a la propiedad del respectivo municipio o distrito, se encuentra ya establecido por la ley, **que a efectos de su titularidad originaria, la ley es el título y el modo.**

- En lo que concierne a los municipios y distrito, dicho título está dado directamente en los artículos 7º de la Ley 137 del 24 de diciembre de 1959, “Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones”, conocida como ley Tocaima, y 123 de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la ley 9ª de 1989, y la ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones” invocado en la comentada declaración De suerte que por ministerio de la ley, todo terreno que tuviere la condición de baldío y se encontrare en zona urbana, dejó de ser de propiedad de la Nación para pasar a ser bien inmueble de propiedad del respectivo municipio, **y por ende dejó de ser baldío**, por cuanto pasó a tener otro dueño, que en este caso viene a ser el correspondiente municipio.

- Por efecto de la Ley 137 de 1959, le fue otorgada a los municipios la propiedad de todos los baldíos situados en su correspondiente zona urbana, sin excepción alguna, esto es, tanto los que estuvieren ocupados y con mejoras, como los no ocupados, (...).

La idéntica situación jurídica a que se refiere el artículo 7 es la descrita en el artículo 1º de la Ley, en concordancia con el artículo 2º, esto es, **los terrenos que constituyen la zona urbana, sobre los cuales no se acredite dominio privado de conformidad con la ley y se presume que no han salido del patrimonio nacional y que son de propiedad del Estado.**

Si bien la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, en concepto contentivo de un detenido examen del asunto, consideró que la propiedad de esos terrenos no le fue transferida de manera definitiva a los municipios, sino bajo condición suspensiva, consistente en la venta de los mismos a sus ocupantes y propietarios de mejoras (...), esta Sala tiene una interpretación distinta y entiende que la cesión efectuada mediante la comentada ley, por

una parte, comprendió tanto los terrenos ocupados y con mejoras, como los no ocupados, (...), en segundo lugar, significó el otorgamiento definitivo del dominio de esos terrenos a los correspondientes municipios; es decir, que éstos pasaron a ser sus propietarios, pues dicho parágrafo los autorizó para venderlos (...), e incluso a quienes no fueren propietarios de mejoras, a precio que podían fijar libremente (...).

Distinto es que esa transferencia por mandato de la ley hubiere sido dada con único propósito: la venta por el municipio a particulares, (...), lo que a su vez tuvo fines fiscales, entre otros, según lo precisó la Sala de Consulta y Servicio Civil (...), al decir que “La cesión de los baldíos la hizo la Nación a favor del municipio de Tocaima y de los demás municipios que estuvieran en la misma situación jurídica, con varias finalidades según se lee en la exposición de motivos, a saber: como arbitrio rentístico(...)”.

(...)

Así lo interpretó el legislador al remitirse al artículo 7° de la Ley 137 de 1959 en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, con el cual no hizo más que reafirmar esa transferencia del dominio o propiedad de los municipios sobre los aludidos terrenos, pero liberándolos de la comentada limitación o “condición” que le había fijado el artículo 3° de la Ley 137 de 1959, es decir, les dio la libre disposición de los mismos, y por ende pasaron a ser bienes de propiedad y dominio del municipio donde se encuentren, pero en el marco de los objetivos y fines de la Ley 388 en cita (...)

- En ese orden, cabe decir que en la zona urbana, todo terreno que tenga la condición de baldío pasa a ser de propiedad y dominio del respectivo municipio, de allí que se trata de bienes y situaciones jurídicas determinables en la medida en que se consideran como tales los predios o terrenos que no hayan ingresado al patrimonio particular o privado, luego lo que se debe acreditar es esta última condición, y no la primera, ya que aquélla se presume, por tanto no requiere declaración.

- Tampoco requiere registro como modo de transferir el dominio, debido a que por provenir de la ley no requiere de registro, pues además de título traslativo del dominio, genera de manera directa la transferencia y

perfeccionamiento del mismo, pero nada obsta para que se proceda a su registro, que en esas circunstancias no tendrá efecto distinto al de la publicidad de la situación jurídica de un predio que tuviere la calidad en comento. Dicho de otra forma, si es baldío urbano, el predio no pasa a ser de propiedad del municipio por efecto del registro sino de la ley, y no dejará de serlo por el hecho de que no se halle registrado”.

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación | <p>Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera</p> <p>15/02/2018</p> <p>Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés</p> <p>Radicado: 47001-23-31-000-1992-03130-01</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Caso           | <p>Estudió el Consejo, en grado de consulta, el caso de una venta de un bien fiscal municipal – baldío urbano -. Confirmó la sentencia del Tribunal, que es permitido, siempre y cuando no haya conflictos de titularidad previos a subsanar.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Reglas         | <p>Artículos 5°, 6°, 7° y 29 de la Constitución Política; así como los artículos 4°, 6° y 7° de la Ley 137 de 1959; el artículo 8° del Decreto 1943 del 18 de agosto de 1960.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Conceptos      | <p>“(…), en lo referente a los requisitos para su venta, los baldíos se clasifican en urbanos o rurales, categorización de la que depende la manera como los mismos pueden ser transferidos a personas privadas, ya que los primeros se rigen por las reglas de la Ley 160 de 1994, (...), entretanto los segundos por la Ley 137 de 1959.</p> <p>Tratándose de baldíos urbanos, la Ley 137 de 1959, en su artículo 7°, dispuso que la propiedad de los mismos se cediera por parte de la nación a los municipios o distritos en cuya área urbana se encuentren ubicados, entes territoriales que a su vez, de conformidad con el artículo 3°, debían realizar la transferencia del dominio, a título de compraventa, a los particulares que hubiesen realizado mejoras en dichos bienes. La compraventa de los baldíos urbanos se rige por las reglas contenidas en los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley 137 de 1959, (...)</p> <p>(...)</p> |

|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                | (...), la venta de baldíos urbanos debe reunir los siguiente requisitos: (i) ser solicitada por el poseedor que haya efectuado mejoras sobre el bien; (ii) realizar el emplazamiento de las personas que consideren tener derecho sobre el bien objeto de venta; (iii) no puede ser realizada cuando exista controversia en relación a la calidad de ocupante, poseedor o titular de las mejoras, caso en el cual solo podrá procederse a la venta cuando la justicia decida sobre dicha controversia”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Identificación | Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera Subsección C<br>17/09/2018<br>Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas<br>Radicado: 11001-03-26-000-2008-00041-00(35363)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Caso           | Estudió el Consejo, en sede de revisión, el caso de dos resoluciones de clarificación de la propiedad. Negó las pretensiones en el entendido de que el demandante no pudo probar titularidad oponible a los actos administrativos.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Reglas         | Ley 160 de 1994, Decreto 2663 de 1994.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Conceptos      | “(…) la jurisprudencia de la Sala Plena de esta Corporación (...) hizo un <i>“rastreo cuidadoso de la legislación que ha regulado lo relativo al derecho de dominio de los baldíos”</i> - Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de julio de 1985, rad. 11090, actor: Jaime Rodríguez Camacho, C.P. Aydée Anzola Linares –, desde el año 1492.<br><br><b><i>“Primer período (1492 a 1591).</i></b><br><br><i>Se encuentran los llamados asientos o capitulaciones que se llevaban a cabo entre los descubridores y los conquistadores y el soberano. Existía también el sistema de los repartimientos que aquéllos y los fundadores de poblaciones hacían a otras personas. De ahí que en la Real Provisión de 10 de abril de 1495 y en las leyes primera, segunda, tercera, octava, diez y once de abril de dicho año de la Recopilación de Indias, se</i> |

*dice en forma reiterada: Que a los nuevos pobladores se les den tierras y solares; Que las tierras se repartan a descubridores y pobladores; (...).*

*Esta legislación siguió vigente hasta 1680 pero fue complementada con las Cédulas de El Pardo fechadas ambas el 1º de noviembre de 1591 y en las cuales predomina el criterio en el sentido de que las tierras que se posean sin títulos deben restituirse al Rey (...).*

*(...)*

*Don Juan de Solórzano, en su Política Indiana, al comentar el régimen de tierras que imperó hasta finales del siglo XVI, dice: ... después de la dicha cédula de 1591 se ha ido introduciendo en las Indias, de que todas las veces que al Rey o al Virrey, o Gobernador, que se le represente, le pareciere conveniente, pueda compeler, y obligar a los poseedores de tales tierras o estancias, a que parezcan a exhibir y mostrar los títulos, y mercedes, que tienen de ellas en la forma que lo dejo apuntado en otro lugar, hablando de los títulos de las encomiendas, y mandar que de nuevo se revean y remidan, las que dijeron tener concedidas, compradas o compuestas por ágrienseles prácticos y bien entendidos de estas materias, y temerosos de Dios, y de sus conciencias, para que dejándolas, y haciéndoles bueno todo lo que pareciere poseen, y ocupan legítimamente, se les quite lo que a vuelta de ello hubieren usurpado y todo se aplique al Fisco y Cámara Real, a quien pertenece.*

*(...)*

### **Segundo período (1754 y 1780).**

*Las cédulas de San Lorenzo que fueron expedidas en 1754 y la de San Ildefonso clausuran esta segunda etapa en cuanto hace relación a la normatividad indiana, pues fueron los dos últimos documentos que se dieron a la luz antes del comienzo de la vida republicana.*

*Cédula de instrucción de San Lorenzo. De ésta merecen destacarse los siguientes aspectos: a) Ordena que se exhiban los títulos respecto de tierras realengas poseídas, cultivadas o labradas, desde el año de 1700. b) Los títulos anteriores a 1700 no estaban sujetos a su exhibición y se dispone que aunque ellos no estén confirmados se les deje a los titulares en libre y quieta posesión, c) Las ventas y composiciones hechas desde 1700 valen siempre que respecto de ellas se obtenga confirmación. d) Los realengos ocupados sin título, aun labrados y cultivados pasaban al patrimonio real si no se recibían en composición o confirmación (...).*

*(...)*

*Cédula de San Ildefonso. Fue expedida el 2 de agosto de 1780, con destinación específica para el Nuevo Reino de Granada y en ella se hace especial énfasis en que no debe inquietarse a los poseedores de tierras realengas que disfrutaban en virtud de correspondientes títulos de venta, composición con mi real patrimonio, contrato particular, ocupación, u otro cualquiera que sea capaz de evitar la sospecha de usurpación.*

*(...)*

*Y nuevamente vuelve la Corte a hacer hincapié, al comentar esta disposición, en que debe recordarse como a través de toda la legislación Indiana fueron siempre sinónimos los términos posesión y ocupación y se usaron indistintamente sin atender al sentido técnico del vocablo posesión, indicativo en el derecho civil, de tener una cosa con ánimo de dueño. La posesión de que trata esta cédula, como todas las anteriores, es la ocupación. Tanto la ocupación sin título como la ocupación con él, se calificaron de posesiones en las leyes españolas para las Indias, y se llamaron poseedores a los que tenían simple ocupación de hecho como a los que la ejercían en calidad de dueños*

*(...)*

*Como puede apreciarse, el anterior estudio de la historia legislativa del país, revela que existen varias normas por medio de las cuales se dispuso que los baldíos podían adquirirse a virtud de un título autorizado*

*por el Estado y que la legislación, especialmente la expedida en los últimos tiempos, permite concluir que la ocupación de las tierras baldías es un modo para adquirir el dominio de las tierras baldías; en otras palabras, que según la idea contenida en la llamada Ley de Tierras, se estatuyó la explotación económica como el fundamento de la adquisición del dominio, es decir se reconoció el trabajo como el verdadero fundamento de dicho tipo de propiedad....”.*

“Esta Subsección, atendiendo al recuento histórico que se acaba de referir, concluye que los documentos que aportó la demandante no contienen un título, pues son meras transcripciones de textos sobre el otorgamiento de mercedes, (...) y aluden a mercedes concedidas en los años 1615 a 1617, pero que están lejos de constituir un título que permita tener como propietario a quien lo exhibe como sustento de su reclamación. Tal y como quedó visto, para obtener el título de propiedad, en un principio se exigió además del otorgamiento de la merced, probar la explotación del bien, y luego se exigió que el título lo confirmara el Gobernador, requisitos que no demostró la (...) demandante”.

Fuente: Elaboración propia del autor con base en fallos del Consejo de Estado de Colombia publicados en

<http://www.consejodeestado.gov.co/busquedas/buscador-jurisprudencia/>

### Anexo 3

#### *Desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia sobre bienes baldíos entre 1940 y 2018<sup>1</sup>.*

| Ítem              | Detalle                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación    | Corte Constitucional<br>Sentencia C595/1995<br>07/12/1995<br>Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Problema Jurídico | A la luz de la Constitución Política de Colombia de 1991, ¿los bienes baldíos han dejado de ser imprescriptibles?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Principios        | Artículo 25, 58, 60, 64 y 332 de la Constitución Política de 1991, Artículo 674 y 675 del Código Civil                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Reglas            | Art. 3 Ley 48 de 1882, Art. 61 Ley 110 de 1912, Art. 65 Ley 160 de 1994 y Artículo 69 Ley 160 de 1994                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Subreglas         | <p>“Que el artículo 202-2 de la Constitución Política no haga referencia a los bienes baldíos, no significa que su pertenencia en favor de la Nación haya desaparecido”.</p> <p>“En efecto, el artículo 102 del Estatuto Superior al prescribir que; “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación” está consagrando no solo el llamado dominio eminente (...), sino también a la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte”.</p> <p>“(…) no queda duda de que los bienes baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón a que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley”</p> |

<sup>1</sup> El anexo está estructurado para mostrar las SUBREGLAS entregadas por la Corte Constitucional en materia de bienes baldíos desde un enfoque histórico y/o normativo, por esta razón no se muestra como línea jurisprudencial de un tema concreto asociado a este tipo de bienes. En la información de la tabla se encuentra: un aparte de identificación de la corporación que la produjo, de quién fue la ponencia, la fecha y el radicado o número de expediente; la descripción general del problema jurídico identificado por el ponente o asociado a los bienes baldíos; los principios, que son las normas constitucionales asociadas al caso concreto; las reglas, que son las como las normas vigentes para el momento de proferir la decisión; y, las subreglas, que son las interpretaciones constitucionales que la Corte entregó sobre el tema.

“El artículo 63 (...) reza: “Los bienes de uso público (...), y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (...).”

“Las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo al cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley vigente – 160 de 1994 –”.

“(...) si el legislador debidamente autorizado por el artículo 63 del Estatuto Superior podía establecer la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos, consecuencia necesaria de tal carácter es que la propiedad de esos bienes no se extingue para su titular (Nación), por ejercer un tercero la ocupación de los mismos durante un tiempo determinado, pues sobre estos bienes no se adquiere la calidad de poseedor, necesaria para usucapir”.  
(...)

“Efectuada la adjudicación respectiva, el Estado, a través del INCORA, o de la entidad en que se delegue esta función, otorga al beneficiario un título traslativo de dominio, única forma de adquirir la propiedad de terrenos baldíos, documento que debe ser registrado en las correspondientes oficinas de Registro de Instrumentos Públicos”.

(...)

“(...) Si la adjudicación de baldíos tiene como objetivo principal satisfacer, en el caso de personas naturales, las necesidades del ocupante y posterior adjudicatario, permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; y en el caso de las personas jurídicas, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público en favor de la comunidad, nada se opone a que se prohíba la transferencia a otras personas de la ocupación para efectos de la adjudicación, a diferencia de la suma de posesiones, legalmente autorizada cuando se trata de bienes prescriptibles”.

(...)

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                   | “(…), lo que se pretende con la adjudicación de tierras baldías es cumplir con dicha finalidad, ya que la obligación de explotar económicamente esos terrenos evita la ociosidad de los mismos, permite el acceso a la propiedad a quienes no la tienen, y precave la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Identificación    | Corte Constitucional<br>Sentencia C060/1993<br>22/02/1993<br>Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Problema Jurídico | Control de constitucionalidad al Decreto Legislativo 1942 del 30 de noviembre de 1992                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Principios        | Artículo 102, 150 numeral 18, 213 y 214 de la Constitución Política de 1991. Decreto 1793 de 1992                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Reglas            | Art. 3 Ley 48 de 1882, Art. 61 Ley 110 de 1912, Art. 65 Ley 160 de 1994 y Artículo 69 Ley 160 de 1994                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Subreglas         | <p>“Se parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de dichos Bienes Baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera otro derecho de carácter real que se puede desprender de aquella propiedad; adviértase que en principio no se trata del ejercicio de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente del Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que forman parte de él”</p> <p>(…)</p> <p>“(…) es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; por tanto, bien puede la Nación reservárselas en cuanto inicial titular de los mismos, u ordenar por medio de la Ley a las entidades administrativas que se desprenden de ella, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la</p> |

personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes”.

“(…) es voluntad del constituyente la de que se establezca por ley un **régimen de apropiación**, recuperación o adjudicación de dichas tierras, puesto que se parte de la necesidad de patrocinar el acceso a las mismas dentro de las condiciones jurídicas regulares y justas; empero, esto no significa que por razones fundadas en la misma Carta no se puedan establecer zonas en las que no sea posible establecer procedimientos de apropiación o adjudicación por parte de particulares sobre dichas tierras; por el contrario (…) la ley puede señalar los medios y las reglas para efectos de la adjudicación, apropiación y recuperación que aquellas tierras que forman parte del patrimonio originario de la Nación”.

#### **ACLARACIÓN DE VOTO. CIRO ANGARITA BARÓN**

“Para algunos efectos, la sentencia parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de los bienes baldíos, lo cual conduce al lector desprevenido a pensar que se los considera y trata como bienes fiscales propiamente dichos, vale decir, como aquellos que las entidades de derecho público tienen en dominio pleno (…)”

“Si tal es el alcance o correcta inteligencia del planteamiento, es preciso aclarar que él se separa abiertamente de la doctrina y jurisprudencia nacionales que reiteradamente han venido afirmando que los baldíos son, por el contrario, bienes fiscales adjudicables “o sea que la Nación tiene con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan las exigencias de la ley.(…) Sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que los tiene únicamente para adjudicarlos”. (Gómez R. José J, Bienes. Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1981 p. 90)”.

“No en vano los baldíos (…) no son bienes fiscales propiamente dichos (…)”.

Identificación

Corte Constitucional

Sentencia C097/1996

07/03/1996

Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Problema Jurídico | ¿Las normas demandadas – inciso 2o. del artículo 65 y los párrafos 1o. y 2o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994- rompen con el principio constitucional de buena fe y, en cambio, crean una presunción de mala fe de parte de los colonos por el hecho de la tenencia con mejoras y/o enajenación fraccionada de tierras baldías?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Principios        | Artículo 29, 58, 83 de la Constitución Política de 1991.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Reglas            | Inciso 2 Art. 65, párrafos 1 y 2 Art. 74 de la Ley 160 de 1994., Arts. 768 y 769 del Código Civil                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Subreglas         | <p>“La buena fe, para estos efectos, podría definirse como la convicción plena que tiene el interesado de estar ocupando el bien legítimamente, esto es, de no estar obrando en contra de la Constitución ni de la ley. Entonces, si la buena fe se presume, el ocupante de un terreno baldío o quien se pretenda dueño bajo esa condición, no tiene por qué entrar a demostrar ésta; sin embargo, como tal presunción es de carácter legal, puede ser desvirtuada o impugnada por el Incora o cualquiera otra persona, en cuyo caso sólo a ellos corresponde probar plenamente lo contrario, es decir, que quien viene ocupando el baldío lo detenta de mala fe”.</p> <p>“Ahora bien: el reconocimiento y pago de las mejoras al poseedor de buena fe, constituye una de las prestaciones mutuas a que está obligado el demandante en las acciones de restitución de bienes baldíos, instituto jurídico que el legislador ha establecido por evidentes razones de equidad y cuya finalidad, como ocurre en materia civil, es evitar que "se produzca un enriquecimiento sin causa" en favor del propietario del terreno, en este caso de la Nación, o se ocasione "un perjuicio injusto sin indemnización" a quien haya hecho las mejoras. Así las cosas, la disposición acusada en lugar de vulnerar la Carta se adecua a sus mandatos, al cumplir con uno de los fines esenciales del Estado cual es la vigencia de un orden justo”.</p> |

“Ciertamente es que el artículo 58 de la Constitución protege la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, incluyendo el derecho del propietario a usar y disponer libremente de sus bienes; sin embargo, la libre disposición tiene límites pues no puede atentar contra derechos ajenos o el interés público o social. Y se actúa contra derecho ajeno, por ejemplo, cuando el ocupante de un bien baldío lo enajena antes de serle adjudicado; o, como en el caso que consagra la norma demandada, cuando la ocupación del bien se deriva del fraccionamiento de terrenos realizado por personas que los han tenido indebidamente o se trata de tierras que no pueden ser objeto de adjudicación”.

“Para finalizar es preciso anotar que la Corte no comparte el criterio del actor, al sostener que los terrenos baldíos son bienes de libre “circulación comercial”; por el contrario, son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio dada su condición de bienes fiscales *adjudicables*, los que como ya se ha expresado, pertenecen a la Nación quien los conserva para su posterior adjudicación y tan sólo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad y con él el derecho a disponer del bien”.

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación    | <p>Corte Constitucional</p> <p>Sentencia T488/2014</p> <p>09/07/2014</p> <p>Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Problema Jurídico | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Trasgrede el ordenamiento constitucional y legal colombiano la declaración de prescripción adquisitiva que efectúe un juez sobre un terreno baldío a través de un proceso de pertenencia?</li> <li>2. ¿Vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, la administración de justicia y la confianza legítima la negativa de una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a inscribir un fallo judicial que declare la pertenencia sobre un bien baldío?</li> </ol> |
| Principios        | <p>Artículo 13, 29, 63, 102, 113, 150-18, 228 de la Constitución Política de 1991.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |

|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reglas    | Inciso 2 Art. 65 de la Ley 160 de 1994. Ley 1579 de 2012                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Subreglas | <p>“(…) es evidente que toda entidad pública está en el deber constitucional y legal de ejecutar las sentencias en firme (…)”.</p> <p>“No obstante, en ocasiones muy especiales, asegurar “<i>la vigencia de un orden justo</i>” (CP art. 2), puede significar no acatar una decisión judicial o hacerlo de forma parcial. Al respecto, esta Corporación, en conjunto con otras altas Cortes, ha coincidido en excepcionar los casos de imposibilidad física o jurídica de llevar a cabo la orden original”.</p> <p>“Ahora bien, en tanto la legitimidad de cualquier Estado se vería resquebrajada si los mismos órganos del poder público, ya por su inactividad ora por su indolencia, estimulan el desacato de las decisiones de los jueces, estos eventos -se reitera- son absolutamente excepcionales (…)”.</p> <p>“El juez constitucional habrá de apreciar celosamente tales elementos para precaver que el incumplimiento de decisiones judiciales se generalice, en detrimento de la conciencia institucional de respeto y confianza por el sistema jurídico”.</p> <p>“(…) la Superintendencia de Notariado y Registro, y particularmente los Registradores Seccionales de Instrumentos Públicos. En efecto, la inscripción en el folio de matrícula constituye título suficiente de dominio y prueba de la propiedad; es así como se perfecciona y hace oponible ante terceros todo acto jurídico sobre un bien inmueble.</p> <p>“Pero la misión del registrador no es la de un simple testigo pasivo, su oficio es un auténtico servicio público que demanda un comportamiento sigiloso que salvaguarde la fe pública sobre los actos y negocios jurídicos. Es por esta misma razón que la Ley 160 de 1994 exige al registrador abstenerse de inscribir toda actuación que contradiga los requisitos y prohibiciones dispuestos para la adjudicación de bienes baldíos y se consagra un</p> |

régimen de responsabilidad sobre el funcionario, que le hace responder tanto por sus actuaciones como omisiones”.

“(…) la Sala evidencia que la providencia dictada (…) incurrió en (i) un defecto fáctico debido a que no valoró acertadamente el folio de matrícula aportado y omitió practicar otras pruebas conducentes para auscultar la naturaleza jurídica del terreno en discusión. Esto, a su vez, condujo a (ii) un desconocimiento del precedente y un defecto orgánico al haberse adelantado un proceso civil de pertenencia sobre un presunto terreno baldío”.

“(…) 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 (…)”.

“(…) la labor del registrador constituye un auténtico servicio público que demanda un comportamiento sigiloso. En esta medida, corresponde al funcionario realizar un examen del instrumento, tendiente a comprobar si reúne las exigencias formales de ley. Es por esta razón que uno de los principios fundamentales que sirve de base al sistema registral es el de la legalidad, según el cual “[s]olo son registrables los títulos y documentos que reúnan los requisitos exigidos por las leyes para su inscripción”.

“El propósito del legislador al consagrar con rango de servicio público la función registral, al establecer un concurso de méritos para el nombramiento de los Registradores de Instrumentos Públicos en propiedad, así como diseñar un régimen de responsabilidades ante el proceder sin justa causa, evidentemente no fue el de idear un simple refrendario sin juicio. Todo lo contrario, como responsable de la salvaguarda de la fe ciudadana y de la publicidad de los actos jurídicos ante la comunidad, el registrador ejerce un papel activo, calificando los documentos sometidos a registro y determinando su inscripción de acuerdo a la ley, y en el marco de su autonomía”.

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

### **SALVAMENTO DE VOTO. GLORIA STELLA ORTIZ SALGADO**

“(…) para el INCODER “... *si el predio no reporta folio de matrícula inmobiliaria se presume un baldío de la Nación...*”, sin embargo, tal presunción no es de derecho y no precave el procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad, proceso que adelanta esa misma institución. Tal es la falta de prueba de la naturaleza de bien baldío, que la mencionada entidad pública afirmó que “... *no cuenta con un inventario de bienes baldíos de la Nación*”.

|                   |                                                                                                                                      |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación    | Corte Constitucional<br>Sentencia C165/2015<br>15/04/2015<br>Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa                         |
| Problema Jurídico | ¿Los macroproyectos en zona rural contravienen normas que protegen la producción agrícola o la protección de los recursos naturales? |
| Principios        | Artículo 8, 65, 79, 334 de la Constitución Política de 1991                                                                          |
| Reglas            | Art. 2 Ley 1469 de 2011 (Macroproyectos de interés social nacional)                                                                  |

## Subreglas

“Como suelos urbanos se pueden considerar las áreas destinadas a uso urbano “que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según el caso” (L 388 de 1997 art 31)”. (...) Ley prevé asimismo que el área urbana debe ser delimitada por perímetros, dentro de los cuales se pueden incluir centros poblados de corregimientos, pero no es admisible “[e]n ningún caso” que el perímetro urbano sea mayor que el “denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios” (ídem inciso 2).

“Como suelos rurales se pueden clasificar “los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas” (L 388 de 1997 art 33). Dentro del suelo rural hay una subcategoría, denominada en la Ley como suelo suburbano, el cual se caracteriza por presentar una mezcla de usos con formas de vida del campo y la ciudad y sin que pueda clasificarse como de expansión urbana (Ley 388 de 1997 art 35). Estos suelos rurales suburbanos pueden ser superficies para el desarrollo “con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994” (ídem). Pueden considerarse suburbanos los suelos “correspondientes a los corredores urbanos interregionales” (ídem). La Ley 388 de 1997 establece que los municipios y distritos deben contemplar previsiones con el fin de evitar el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas sin un previo proceso institucional de incorporación al perímetro urbano de conformidad con los parámetros legales”.

“Como de expansión urbana pueden considerarse las áreas precisamente habilitadas para futuro uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997 art 32). Esta determinación se debe ajustar a las proyecciones de crecimiento de la ciudad, y estar en función de la posibilidad de dotarla “con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social” (ídem). Pueden incluirse en esta categoría las “áreas de

desarrollo concertado”; es decir, áreas que se habilitan para la expansión urbana con la condición de que previamente se adelanten procesos para definir la conveniencia y condiciones de tal habilitación, y de que se efectúe la adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios (ídem)”.

(...)

“(...) Los Macroproyectos de Interés Social Nacional pretenden responder al problema sintetizado en el déficit de vivienda formal. Esta problemática tiene distintos elementos, de los cuales la Corte se limitará a destacar los siguientes: a) los atinentes a la insuficiente disponibilidad de suelo habilitado para la construcción de vivienda formal en general; b) al déficit de suelo para la oferta de vivienda de interés social y prioritario; y c) al desequilibrio originado en el déficit global de unidades de vivienda formal para cubrir la demanda del mercado, representada en el número de hogares nuevos y acumulados.

a. En el trámite parlamentario que antecedió a la expedición de la Ley 1469 de 2011 se observa que una problemática de fondo y es el déficit de suelo disponible para desarrollar soluciones de vivienda en general. La exposición de motivos del proyecto que originó esta Ley mostró que según cifras del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio “[a] *nivel nacional*” es necesario habilitar un número aproximado de “3.556 *hectáreas anuales*” de suelo, “*de las cuales 2.319 atenderían el incremento de hogares y 1.247 el déficit acumulado de vivienda*”. No obstante, en la práctica el marco legal sólo estaba ofreciendo “*un promedio de 95.39 hectáreas brutas al año, de las cuales 60.29 hectáreas corresponden a predios urbanos y 35.10 hectáreas a predios localizados en suelo de expansión urbana*”.

b. En la ponencia para primer debate en Comisiones Conjuntas se mencionó que pese a los esfuerzos institucionales para enfrentar los déficit de vivienda, representados en subsidios familiares, fortalecimiento de entes ejecutores de políticas de vivienda, asistencia técnica a municipios y exenciones tributarias a oferentes de

Viviendas de Interés Social (VIS) o a sus intermediarios financieros, se podía advertir “*en las ciudades escasez de suelo apto para VIS lo cual imposibilita la atención de la demanda en este sector poblacional*”. (...).

c. Este déficit de zonas habilitadas para la construcción de soluciones de vivienda se suma a otros factores y da como resultado una insuficiente oferta cuantitativa y cualitativa de viviendas, en especial de interés social o prioritario. (...) Con base en los registros del DANE en el año 2005, el déficit habitacional total ascendía para entonces a 3.828.055 hogares, de los cuales el 66% correspondía a un déficit cuantitativo (cantidad de viviendas faltantes para albergar a la totalidad) y el 34% restante a déficit cualitativo (viviendas que no reúnen los estándares mínimos de calidad). Del déficit global, un número 2.216.863 hogares se ubican en zona urbana, y el restante en áreas rurales o de expansión urbana. Esta insuficiencia se explica en parte por la falta de suelos habilitados para el desarrollo y en parte también por el déficit de construcción formal de vivienda: ente los años 2005 y 2009 se conformaron 285.000 hogares, mientras para la misma época el número de viviendas formales construidas fue 140.000”.

(...)

(...) La Ley 1469 de 2011 está por tanto orientada a ofrecer soluciones habitacionales adecuadas de amplio alcance en cuanto al universo de beneficiarios. Para que estas medidas alcancen a los hogares cuyo modo de subsistencia se sustenta en formas de vida esencialmente rurales, sin condicionar su otorgamiento a las personas campesinas a su desarraigo del medio al cual se han adaptado, el legislador introdujo la posibilidad de implementar estos MISN específicamente en suelo rural. Para los campesinos, esta es en consecuencia una forma de garantizar su “*derecho a vivienda digna*” (CP art 51).

Identificación

Corte Constitucional  
Sentencia C623/2015  
30/09/2015

Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Problema Jurídico | <p>“a. ¿El Legislador tiene la competencia para establecer un procedimiento especial de suspensión automática de los efectos de los actos administrativos, que culminan los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, cuando contra estos se presenta la acción de revisión?</p> <p>b. ¿La suspensión automática de los actos administrativos, dispuesta en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, desconoce la facultad, conferida en el artículo 238 de la Constitución, a la jurisdicción contenciosa administrativa para determinar si ello es pertinente y necesario?</p> <p>c. ¿A la luz de los artículos 58 y 64 de la Constitución, resulta desproporcionado que Legislador establezca que a partir de la interposición del recurso de revisión por parte de un particular, se suspendan los efectos de los actos administrativos que culminan los procesos agrarios establecidos en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994?”.</p>                                                                                    |
| Principios        | Artículo 1, 58, 54, 238 de la Constitución Política de 1991                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Reglas            | Art. 89 y 92 de la ley 1437 de 2011, Art. 50 y 53 Ley 160 de 1994                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Subreglas         | <p>“(…) la Constitución otorga a la jurisdicción contenciosa administrativa la facultad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos. Sin embargo, esta potestad debe leerse en conjunto con la libertad de configuración del legislador en materia procesal. Por tanto, el legislador en ejercicio de dicha libertad puede regular la facultad otorgada por el artículo 238 Superior, observando los límites de proporcionalidad y razonabilidad, de modo que puede contemplar la suspensión en otros escenarios. Además, de forma excepcional, otras autoridades judiciales como el juez de tutela o el juez penal, también pueden suspender los efectos de un acto administrativo, como medida de protección de derechos constitucionales o para evitar que los efectos de una actividad delictiva continúen produciéndose”.</p> <p>“Visto de esa manera, contra las decisiones que culminan los procesos de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, sólo procede la acción de revisión. Por tanto, si el Legislador consagró dos</p> |

acciones diferentes respecto de la misma materia resulta claro que su intención fue la de establecer la procedencia de la acción de revisión contra el acto que declare extinguido el derecho de dominio agrario, por lo cual quedó excluida, la posibilidad de controvertir dicho acto por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”.

“La suspensión de los actos por la presentación de la demanda de revisión, la admisión de la misma, o hasta el momento en que se resuelvan sus pretensiones, evita que se genere un daño. No obstante, vale la pena preguntarse si ¿la pérdida de los efectos suspensivos de las resoluciones que culminan los procesos de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, puede llegar a generar daño? La respuesta a ello es afirmativa y como tal resultaría injusto no poder interponer en su lugar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho”.

(...)

“Tal garantía *ius fundamental* se materializa en la posibilidad de presentar recurso de Revisión frente a resoluciones que culminan procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, en la cual opera la **suspensión automática** del procedimiento de inscripción, a efectos de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales sobre el procedimiento efectuado”.

“Desde ese punto de vista, una medida que evita la consumación de un perjuicio irremediable es razonable, e incluso necesaria, para proteger el derecho al debido proceso. Por ello, para la Sala la finalidad de la medida **es legítima desde el punto de vista constitucional**, de hecho, el constituyente, con la finalidad de proteger garantías fundamentales, estableció la figura de la suspensión provisional de actos administrativos”.

“Tal alteración del contenido normativo del artículo 238 de la Constitución, en el que se establece una **facultad** en cabeza de la administración, que corresponde al verbo **podrá**, dista de ser idéntica o si quiera parecida a la

establecida en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, en el que se desplaza la potestad de la administración de suspender provisionalmente un acto administrativo, por una obligación de hacer, (...)”.

“(...) el problema no se suscita por la suspensión de las resoluciones que culminan los procesos agrarios (...), toda vez que ello puede corresponder a garantizar el debido proceso y el artículo 58 de la Constitución. **El reproche de inconstitucionalidad, efectuado sobre las disposiciones demandadas, recae sobre la suspensión provisional que opera de plano**, sin que se analice si la misma es pertinente o necesaria”.

“(...) el legislador no determinó un tiempo preciso dentro del cual el Consejo de Estado debe proferir una decisión definitiva sobre la legalidad del respectivo proceso agrario, lo que ha conducido a tiempos de decisión muy prolongados”.

“A la luz de esos términos, es desproporcionado que una vez presentada la demanda de revisión se suspenda de manera automática el carácter ejecutorio de dichas resoluciones a la espera de una decisión en su fase de admisión, y una vez superada ésta, hasta que se produzca la decisión definitiva por parte de dicho órgano de cierre”.

“(…), la Corte entiende que la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas no se genera a partir de este pronunciamiento judicial, sino desde el momento mismo en que se promulgó la Ley 160 de 1994, pues de otra forma se estaría reconociendo que, en algún momento, la suspensión de los autos administrativos que culminaron los procesos agrarios referidos fue proporcional a la finalidad de garantizar el debido proceso de las partes, así como una manifestación del mandato de progresividad en el reparto equitativo de la tierra en Colombia”.

## OTRAS CONSIDERACIONES

“Ahora, acerca del concepto de tierra y territorio es relevante precisar que el primero hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales,

culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra. Por ello, a la luz del artículo 64 Constitucional, el Estado debe garantizar no sólo el acceso a la tierra de los campesinos sino también su derecho al territorio, así como proveer los bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de su calidad de vida desde el punto de vista social, económico y cultural, entre otros”.

(...)

“El objetivo primordial de la adjudicación de baldíos es permitir el acceso a la tierra a quienes carecen de ella pues, se exige que el adjudicatario no posea otros bienes rurales ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales. La destinación de los bienes baldíos debe contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, **lo cual no sólo se logra mediante la garantía del acceso a la tierra sino de los bienes y servicios complementarios requeridos para su explotación y para su mejoramiento social y cultural**. En definitiva, con la adjudicación de dichos bienes el Estado persigue no sólo satisfacer el derecho del acceso a la tierra sino también otros componentes que elevan la calidad de vida de los trabajadores agrarios, en concordancia con el artículo 64 Superior”.

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación    | <p>Corte Constitucional</p> <p>Auto 222/2016</p> <p>23/05/2016</p> <p>Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Problema Jurídico | <p>La Corte revisa el cumplimiento a las órdenes impartidas en la Sentencia T 488 de 2014 (09-07-2014), pues además de hacer el estudio sobre la posibilidad de no inscribir una sentencia de un proceso de prescripción adquisitiva de dominio cuando se tuviera presunción de que se trata de un bien baldío, ordenó a varias entidades la actualización del catastro nacional con la finalidad de mitigar los efectos de privatización de estos por medio de sentencias de pertenencia.</p> |

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Principios | Artículo 13, 29, 63, 102, 113, 150-18, 228 de la Constitución Política de 1991.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Reglas     | Inciso 2 Art. 65 de la Ley 160 de 1994. Ley 1579 de 2012.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Subreglas  | <p>“Las órdenes dadas por los jueces de instancia en las sentencias de tutela, así como las dictadas por la Corte Constitucional con ocasión de la revisión de dichos fallos, deben ser obedecidas”.</p> <p>“(…) es claro que el acceso a la administración de justicia no se agota simplemente en la posibilidad de acudir ante un juez con el objeto de plantear un problema jurídico, ni en su pronta resolución, sino que implica, también, que <i>“se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados”</i></p> <p>“Concretamente, sobre las facultades para obligar el acatamiento de las <i>“órdenes complejas”</i> de una tutela, se ha establecido una competencia especial en cabeza de los jueces para adoptar las medidas que sean conducentes a fin de obtener una garantía real y efectiva de los derechos fundamentales que fueron protegidos en el amparo”.</p> |

### **INFORME DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

“Según informó la Contraloría General de la República, aunque el Gobierno Nacional ha realizado varias acciones para satisfacer el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014, dichos esfuerzos han sido insuficientes debido a la deficiente información que reposa en el catastro rural colombiano. Esta situación genera que aún no sea posible conocer con exactitud los terrenos que conformaran el inventario de baldíos de la Nación”.

“En este orden de ideas, advirtió que el proyecto de actualización de la información catastral recientemente realizado identificó los siguientes problemas a resolver: (i) desactualización catastro rural en cerca del 60% de los bienes; (ii) deficiente calidad en la información física, jurídica y fiscal del catastro rural existente; (iii) promedio nacional de informalidad en la tenencia de la tierra en un 48%, y en algunos departamentos entre el 70 y 80%; (iv) deficiente interrelación catastro-registro, lo cual origina alta inseguridad jurídica; (v) inexistencia de un

inventario técnicamente elaborado de tierras de la Nación (baldíos), de áreas ambientales protegidas, de territorios étnicos o de otras áreas declaradas de interés público; (vi) alta concentración de la propiedad; y (vii) apropiación fraudulenta de tierras de la Nación, entre otros”.

#### **INFORME DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

“El 10 de diciembre de 2015, la subgerencia de tierras rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) presentó a esta Corporación un escrito en el cual informó que el Plan Nacional de Clarificación, ordenado en el numeral 5° de la parte resolutive de la sentencia T-488 de 2014, se encuentra en etapa de revisión final para ser enviado a la Corte Constitucional y a los entes de control del Estado para su análisis”.

#### **INFORME DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI**

“El análisis inicia con 3.547.85 predios rurales, contenidos en los registros catastrales administrados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ubicados en un área total de terreno de 94.693.050 Has. Conforme lo manifestó el estudio, una vez se consoliden los listados depurados de los potenciales baldíos del país será necesario realizar un proceso de corroboración en oficina y campo para validar los resultados. Para tal fin se establecerá una muestra representativa de los posibles predios baldíos, sobre los cuales la Agencia Nacional de Tierras, en coordinación con la Agencia de Desarrollo Rural, y con apoyo del IGAC, adelantará los estudios técnico-jurídicos. Luego del proceso de verificación en campo de los predios presuntamente baldíos, se procederá a evaluar la muestra y se obtendrá el inventario actual de bienes”.

#### **SEGUNDO INFORME DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

“Por medio de documento allegado el 12 de enero de 2016, la subgerencia de tierras rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), remitió a esta Corporación el documento titulado *“Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales”*.

“Conforme lo establece el documento, solo hasta el año 2025 será posible lograr la clarificación de las tierras de la Nación”.

### **INFORME SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

“Mediante oficio de fecha 19 de enero de 2016, el Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de tierras allegó a esta Corporación un informe en el cual señaló que para dar cumplimiento a las órdenes impartidas en la sentencia T-488 de 2014, fue necesario depurar varias bases de datos y recopilar información especializada. Las conclusiones de dicho proceso fueron presentadas a la Corte Constitucional bajo el título *“Informe consolidado de terrenos presuntamente baldíos posiblemente adjudicados irregularmente a través de procesos de pertenencia - cumplimiento de ordinal séptimo del resuelve de la Sentencia T- 488 de 9 de julio de 2014”*.

“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 los mismos, 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 baldías”.

Identificación

Corte Constitucional  
Sentencia SU235/2016

12/05/2016

Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Problema Jurídico | <p>“¿Las comunidades campesinas asociadas en la Asociación Campesina ASOCOL tienen un derecho constitucional fundamental a que la Corte le ordene al INCODER llevar a cabo el proceso de recuperación de baldíos y que posteriormente se les adjudique los siete predios baldíos que hacían parte de la Hacienda Bellacruz, teniendo en cuenta que cuando fueron desplazados de dicha hacienda, el gobierno se comprometió a adjudicárselos?”</p> <p>“¿Los demandantes tienen derecho a que el Estado adelante otro tipo de proceso para restituirles los predios de los cuales fueron desplazados?”</p> <p>“¿La iniciativa de los campesinos de promover el proceso de clarificación de la propiedad, el compromiso del gobierno de adjudicar los baldíos y la falta de acompañamiento que impidió la ocupación, generan un derecho fundamental a obtener la adjudicación?”</p>                                                 |
| Principios        | Artículo 2, 59, 29, 150-18 de la Constitución Política de 1991. Arts. 756 del Código Civil,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Reglas            | Art. 5 Dto. 1265 de 1977, Art. 49 Ley 160 de 1994, Art. 64 Dto. 01 de 1984 y Art. 91 de la ley 1437 de 2011                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Subreglas         | <p>“Al negarse a registrar las resoluciones que ponen fin a los procesos de clarificación de la propiedad y recuperación de los baldíos, y al dejar sin efectos las resoluciones dictadas en los procesos de clarificación de la propiedad y de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y el INCODER vulneraron el derecho fundamental al debido proceso y los principios de confianza legítima en las actuaciones del Estado y de buena fe. La actuación del INCODER resulta irrazonable y desproporcionada en la medida en que al dejar sin efecto el proceso de clarificación e iniciar uno nuevo altera las reglas para demostrar la propiedad de los bienes que ya fueron declarados baldíos. Al hacerlo frustran de manera definitiva y sin una justificación razonable, la expectativa de los demandantes de obtener la adjudicación de los bienes declarados</p> |

baldíos, pues ya no serían aplicables las reglas de la Ley 200 de 1936 que requieren mostrar una cadena ininterrumpida de títulos de propiedad inscritos desde 1917, sino que serían aplicables las de la Ley 160 de 1994, que requieren mostrar dicha cadena a partir de 1974. Por lo tanto, aun cuando los demandantes no tienen derecho a la adjudicación, sí tienen derecho a que se continúe con el proceso de adjudicación y a que, si cumplen todos los requisitos legales se les adjudiquen los predios”.

(...)

“Finalmente, al margen del resultado del proceso de adjudicación, los demandantes tienen derecho a que se les restituyan los predios de los cuales fueron despojados, si efectivamente fueron desplazados de la Hacienda Bellacruz. Sin embargo, ante las solicitudes elevadas por los demandantes, la Unidad de Restitución ha sostenido que el área no está focalizada. Por lo tanto, también se ordenará a la Unidad de Restitución que lleve a cabo las gestiones necesarias para iniciar la etapa administrativa de los procesos de restitución a las personas que tengan derecho a ello”.

### **OTRAS CONSIDERACIONES**

“El régimen jurídico de los baldíos en nuestro país ha oscilado entre dos aproximaciones o modelos distintos en lo que se refiere a su naturaleza y finalidad. Una primera aproximación establecería que los baldíos son de propiedad del Estado, y por lo tanto, daría especial importancia al título “traslaticio del dominio” otorgado por el Estado. Por otro lado, una segunda tesis señalaría que estos bienes no tienen dueño, que el Estado ejerce sólo un dominio eminente sobre tales, y que la ocupación sería el modo a través del cual los particulares adquieren la propiedad. (...) Con todo, es necesario advertir de antemano que estos no han sido los únicos objetivos perseguidos en la política de baldíos. Al comienzo de la época republicana y al menos hasta mediados del siglo

XIX, el Estado vendía los baldíos a los particulares con el objetivo de fortalecer las finanzas públicas de la difícil situación en que se encontraban después de las guerras de independencia”.

“En la segunda mitad del siglo XIX el régimen jurídico le dio mayor valor a la ocupación, y le restó algo de importancia a la exigencia de justo título sobre los bienes baldíos. El artículo 5º de la Ley 70 de 1866 mantuvo la propiedad estatal sobre los baldíos, pero permitió la adquisición del dominio sobre los mismos mediante prescripción adquisitiva, siempre y cuando se hubiera llevado a cabo una posesión ininterrumpida durante 25 años. Esta norma se mantuvo en el artículo 879 del Código Fiscal de 1873. Sin embargo, el artículo 1º de la Ley 61 de 1874 le dio a la ocupación el carácter de modo de adquirir la propiedad (...)”.

“Doctrinalmente, el modelo de *res nullius* y dominio eminente tiene su origen en el fenómeno colonial. (...) Según esta ficción jurídica, los inmuebles baldíos no tendrían propietario y serían apropiados por primera vez mediante la ocupación. El papel del Estado en esta hipótesis sería el de servir de garante en ejercicio de su poder soberano, para que esta ocupación primigenia se pudiera llevar a cabo de manera pacífica, y reconocer el hecho de la ocupación como el modo a través del cual los ocupantes adquieren el derecho subjetivo de propiedad, pero no era el Estado el que transfería el dominio”.

“Sin embargo, aun cuando esta hipótesis doctrinal tuvo una influencia duradera en la jurisprudencia de la Corte Suprema y del Consejo de Estado (...) nunca tuvo un fuerte asidero desde el punto de vista constitucional o legislativo. La Constitución de 1886 no adoptó este modelo, pues el numeral 2º de su artículo 202, explícitamente consagró como bienes de la Nación aquellos que ya desde antes pertenecían a los Estados durante el régimen federal. En el mismo sentido, el artículo 674 del Código Civil estableció que los bienes fiscales pertenecen a la Unión, y el 675 dispone que son bienes de la Unión, los que “*estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño*”.

“Este mismo régimen jurídico [*la ocupación*] – se mantuvo durante el período de la hegemonía conservadora con la expedición de un nuevo Código Fiscal (Ley 110 de 1912)”.

“A mediados de la década del treinta, el régimen jurídico de los baldíos se comenzaría a desprender gradualmente de la regulación general de los bienes consagrada en el Código Civil. Esta situación cambió (...) con las Leyes 36 de 1934 y 200 de 1936, y con el Acto Legislativo 01 del mismo año, en el cual se introdujo la función social de la propiedad. Estas reformas tuvieron un impacto importante en la jurisprudencia de mediados de siglo, que a pesar de lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 202 de la Constitución y en las leyes, retornó a la aproximación según la cual los bienes baldíos eran *res nullius*, y el Estado sólo ejercía sobre ellos un dominio eminente que le imponía, antes que una facultad, el deber de adjudicarlos siempre y cuando hubiera ocupación”.

“Hasta entonces, la restricción de la discrecionalidad del Estado para evaluar si el ocupante tiene un justo título constituye una garantía de que el acceso a la propiedad de la tierra está en cabeza de todos los ciudadanos dispuestos a trabajarla, al margen de que puedan exhibir un justo título. Por el contrario, la facultad otorgada al Estado para evaluar si el ciudadano no sólo ha ocupado el bien, sino para exigirle un justo título, era utilizada para proteger de manera exclusiva y excluyente a quienes ya eran propietarios. Así, al darle a la ocupación, por sí misma, el atributo de ser un modo para adquirir la propiedad se les está dando a los ciudadanos un incentivo para ocupar predios mediante el trabajo de la tierra”.

“Sin embargo, el modelo de reforma agraria basado en dicho incentivo no produjo los resultados esperados. Ello ocurrió, entre otras cosas, porque tanto la ley como la jurisprudencia desconocieron el hecho de que no todos los trabajadores rurales tenían los medios de capital necesarios para poner a producir la tierra. Por lo tanto, si el Estado no puede exigir determinados requisitos subjetivos de los ocupantes, tampoco puede impedir que el incentivo beneficie primordialmente a quienes tienen los medios de capital para trabajar la tierra. Esto produjo dos resultados: el primero, que se hicieran adjudicaciones de predios baldíos a personas que tenían suficientes

medios de capital para adquirirlos por sí mismos. Si bien la tesis clásica liberal de fomentar la ocupación y restringir el papel del Estado en la distribución de baldíos contribuyó parcialmente a fortalecer la función económica de la propiedad, también impidió el éxito de la política de redistribución de la propiedad agraria, y por lo tanto, la realización plena de la función social de la propiedad y del trabajo rural. Por el contrario, paradójicamente contribuyó a acentuar la concentración de la tierra”.

“El segundo resultado fue que los ocupantes de baldíos y poseedores de tierras que no tenían los medios de capital no pudieran mantenerse como ocupantes y poseedores. En algunos casos esto los obligó a vender sus ocupaciones –lo cual era una opción jurídicamente válida en ese entonces-, o si se mantenían como ocupantes, lo hicieran informalmente. Esta situación agravó los procesos migratorios internos y de despojo. Estas migraciones internas y el mantenimiento de una situación de informalidad e inestabilidad en la tenencia de la tierra, produjo inseguridad sobre los derechos de propiedad sobre la tierra, lo cual, según el consenso de académicos de distintas tendencias, es una condición que facilitó los fenómenos de despojo y desplazamiento forzado en nuestro país”.

“(…) la Ley 135 de 1961, se expidió para permitirle al gobierno desarrollar una política agraria planificada. El adecuado desarrollo de dicha política suponía esclarecer muchos de los aspectos relacionados con la interpretación e implementación de las normas sobre baldíos, para así poner en marcha lo que hoy se denominaría una política de “discriminación positiva” en favor de los sectores más marginales de la población rural”.

“Para promover la formalización de la propiedad rural y poder así dirigir la política de reforma agraria hacia los trabajadores rurales menos favorecidos, la Ley 135 de 1961 le atribuyó nuevamente y de manera explícita, el carácter de título al acto de adjudicación. El objetivo era permitirle al Estado garantizar la sostenibilidad, planeación y control sobre los procesos de reforma agraria, colonización y expansión de la frontera agrícola (...).”.

“La importancia dada a la resolución de adjudicación de los bienes baldíos como título le permitió al INCORA establecer programas de colonización dirigida de baldíos, llevar a cabo procesos de extinción de dominio y posterior adjudicación de los bienes extinguidos como baldíos, y encaminar todos los programas de reforma agraria a garantizar el acceso progresivo de los trabajadores rurales a la propiedad de la tierra. Si el Estado otorga la propiedad de los baldíos a través de las resoluciones de adjudicación, tiene mayor control sobre las características socioeconómicas de la población a la cual dirige los programas de reforma agraria, yendo mucho más allá del simple deber de adjudicar frente al hecho de la ocupación”.

“Ahora bien, algunas sentencias de la Corte Suprema y del Consejo de Estado reconocieron la importancia de estas resoluciones, mientras otras les restaron importancia. En efecto, algunas sentencias adhirieron al viejo régimen jurídico de los baldíos, y en aras de garantizar lo que en su entender era el acceso generalizado de los ciudadanos a la propiedad rural, continuaron desconociendo **el carácter de título que la ley les atribuyó a las resoluciones de adjudicación**”.

“(…) la Corte Suprema de Justicia del 31 de enero de 1963, reconoció el carácter de título de la resolución de adjudicación, manteniendo sin embargo a la ocupación como modo de adquirir el dominio. Al respecto, la Corte Suprema sostuvo que: *“Pero un **título de adjudicación de la Nación**, que es simplemente declarativo, de una tierra que ya la misma Nación presume de dominio particular, no es idóneo para conferir el derecho perteneciente a otro.”* (Resaltado fuera de texto original)”.

“Sin embargo, en otras sentencias la Corte Suprema fue más allá, y le negó incluso ese carácter de título a la resolución de adjudicación, diciendo: *“... los terrenos baldíos se adquieren por el modo de la ocupación, y **la resolución por medio de la cual se adjudica uno de ellos no es título ni es modo**, sino apenas un acto declarativo de un derecho real de dominio preexistente, adquirido por la ocupación el terreno mediante la*

*implantación en él de cultivos o ganados, hechos por el colono.” Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 5 de junio de 1978”.*

(...)

(...) Ley 160 de 1994 fue más allá. Se separó por completo de las normas del Código Civil, **estableció que la ocupación de baldíos no genera un derecho subjetivo sino una mera expectativa de adquirir ese derecho, y que la propiedad de los baldíos se adquiere mediante la adjudicación.** Con ello le dio plena autonomía al derecho agrario frente a las normas generales del derecho civil.

(...)

(...) La propiedad que ejerce el Estado sobre los baldíos tiene determinados atributos que la distinguen de la propiedad plena que ejercen los particulares sobre sus bienes. En primer lugar, como es obvio, **el Estado no tiene plenas facultades de disposición sobre dichos bienes. Por lo tanto, no puede destinarlos a un uso cualquiera.** Por el contrario, estos bienes tienen destinaciones específicas. Están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. (...) Por otra parte, conforme a su naturaleza de bienes fiscales, y según lo establece la Ley 160 de 1994, los baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley. **Por lo tanto, la propiedad del Estado sobre los bienes baldíos está encaminada a ser afectada para la prestación de servicios públicos y a garantizar la provisión de tierras y territorios a los sujetos de especial protección constitucional”.**

Por otra parte, el régimen jurídico de los bienes baldíos está sujeto a una reserva legal, conforme lo establece el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, norma que equivale al ordinal 11 del artículo 76 de la

Constitución de 1886. Es decir, es el Congreso de la República el que determina todo lo atinente a la apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos. De este modo, ninguna de las demás ramas del poder público puede alterar las disposiciones adoptadas por el Legislador en relación con el régimen jurídico de los bienes baldíos. Así, por ejemplo, en tanto el inciso quinto de la Ley 160 de 1994 dispone que no “*podrá hacerse adjudicación de baldíos sino ... en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas...*”, el ejecutivo carece de la potestad para adjudicar bienes baldíos a personas o entidades distintas a éstas, salvo que existan excepciones contempladas en la ley. Darle a un bien baldío una destinación diferente implicaría no sólo una vulneración de la reserva establecida en el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución Política, sino que también vulneraría el derecho de acceso progresivo de los trabajadores rurales a la tierra, consagrado en el artículo 64 superior”.

(...)

(...) contrario a lo que ocurre con la propiedad de los particulares, la propiedad estatal sobre los baldíos es imprescriptible. El artículo 63 de la Constitución defiere al Legislador la determinación de los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por lo tanto, los bienes baldíos no son susceptibles de cambiar de propietario mediante prescripción adquisitiva. En nuestro país, la imprescriptibilidad de los bienes baldíos está establecida en la ley desde que el Código Fiscal, adoptado mediante la Ley 48 de 1882, dispuso en su artículo 3º: “**Artículo 3. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil.**”

(...)

Posteriormente en este mismo sentido lo estableció el artículo 65 del siguiente Código Fiscal, adoptado mediante la Ley 110 de 1912. Posteriormente quedó plasmada en el artículo 413 del Decreto 1400 de 1970, en el artículo 406 del Decreto 2282 de 1989, y en la Ley 9ª de 1989, que establecieron la prohibición de alegar la prescripción

adquisitiva bien sea como pretensión o como excepción frente a la declaración de dichos bienes como baldíos, prohibición reiterada por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994. Así mismo lo ha reconocido pacíficamente la jurisprudencia constitucional, civil y de lo contencioso administrativo desde el Siglo XIX hasta nuestros días”.  
(...)

“(...) En el caso de los baldíos, la jurisprudencia es unánime, bien sea que se privilegie la ocupación como modo de adquirir la propiedad, o que se le dé tal efecto a la adjudicación mediante la respectiva resolución, **no habría propiamente una “tradición” de la propiedad privada de una persona a otra, es decir, no se trataría de un título derivado, sino de un título originario.** Ahora bien, esta misma lógica debe aplicarse a las resoluciones que finalizan un proceso de clarificación de la propiedad y declaran que un bien es baldío, pues ello implica que el mismo nunca salió del patrimonio del Estado. En tales casos no hay tradición de la propiedad, en la medida en que una vez en firme el acto que termina el proceso de clarificación, con la declaración del carácter baldío del bien, los particulares que aparecen como propietarios en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria no se pueden reputar propietarios, ni poseedores, pues nunca lo fueron. Sólo fueron meros ocupantes de hecho de predios cuyo dominio nunca salió del patrimonio del Estado. En la medida en que estos actos administrativos tienen el carácter de títulos declarativos de la propiedad estatal, y que no suponen una tradición, ni constituyen una situación particular y concreta, no estamos frente a la hipótesis normativa del artículo 756 del Código Civil. Por lo tanto, es necesario concluir que como no hay una tradición, la inscripción en la oficina de registro de la resolución que declara que un bien es baldío porque nunca ha salido del patrimonio de la Nación, mal puede tener algún efecto sobre la propiedad del bien”.

“(...) aun cuando la inscripción de las resoluciones tiene importantes efectos en relación con la publicidad del registro, la falta de inscripción de la resolución que finaliza un procedimiento agrario no necesariamente conduce a que su resultado sea inoponible a terceros. En efecto, el artículo 49 de la Ley 160 de 1994 dispone que la sola

inscripción del acto por el cual se inicia un procedimiento administrativo conduce a que el resultado del mismo sea oponible a terceros. Por lo tanto, los resultados de los procesos agrarios son oponibles a quienes hayan adquirido la propiedad o se consideren poseedores de un bien baldío con posterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley”.

“Por lo tanto, de todas maneras, la declaratoria del carácter baldío de dichos predios les resulta oponible a los terceros intervinientes, quienes no sólo tuvieron conocimiento del proceso de clarificación a partir de la inscripción de su iniciación, sino que incluso lo controvirtieron ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación    | Corte Constitucional<br>Sentencia T548/2016<br>11/10/2016<br>Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio                                                                                                                                                                                                        |
| Problema Jurídico | ¿Se vulneran los derechos de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, al haberse adjudicado a un particular, mediante el proceso de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, la propiedad de un inmueble del que no se tiene la certeza de si su naturaleza es privado o baldío? |
| Principios        | Artículo 29, 63, 64, 102, 150-18 de la Constitución Política de 1991. Arts. 407 del Código de Procedimiento Civil                                                                                                                                                                                                  |
| Reglas            | Art. 65 Ley 160 de 1994                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Subreglas         | “La Carta Política de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías”.<br>(...)                                                                                           |

“(…) al analizar la constitucionalidad de la disposición del Código de Procedimiento Civil que prohíbe el trámite de la solicitud de pertenencia sobre bienes imprescriptibles, la Corte a través de la sentencia C-530 de 1996 avaló dicho contenido. Dentro de sus consideraciones, destacó que siendo uno de los fines esenciales del Estado la prestación de los servicios públicos resulta indispensable salvaguardar los bienes fiscales los cuales están destinados para este fin. Esta limitación en el comercio de los baldíos tampoco quebranta la igualdad en relación con los bienes privados, sobre los cuales sí procede la prescripción adquisitiva, por cuanto *“quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. En el primer caso su interés particular se enfrenta a los intereses generales, a los intereses de la comunidad; en el segundo, el conflicto de intereses se da entre dos particulares”*.

“Queda de esta manera absolutamente claro que los bienes baldíos no podrán, bajo ninguna circunstancia, ser objeto de adjudicación en un proceso de pertenencia”

**“(…) el legislador, de forma adecuada, previó cualquiera de estas situaciones en el Código General del Proceso, brindándole al juez que conoce del proceso de pertenencia las herramientas interpretativas para resolver el aparente conflicto normativo, así como las herramientas probatorias para llevar a una buena valoración de la situación fáctica. Reconociendo, sin lugar a dudas, que en todos los casos en los que no exista propietario registrado en la matrícula de un bien inmueble, debe presumirse que este es un bien baldío”.**

“(…) en obediencia a la sentencia T-488 de 2014 el Gerente General del Incoder y el Superintendente de Notariado y Registro expedieron la Instrucción Conjunta número 13 del 13 de noviembre de 2014, por medio de la cual pusieron en conocimiento de todos los Directores Territoriales del Instituto y los Registradores de Instrumentos Públicos del país lo resuelto en el mencionado fallo, así como los pasos a seguir en aquellos casos

en los cuales se les ordenara mediante fallo judicial la inscripción de un titular del derecho de dominio sobre un bien que pueda presumirse como baldío”.

“Nótese entonces, que al no estar acreditado que el bien objeto del proceso de pertenencia es un inmueble privado, el juez tampoco puede tener clara su competencia para conocer del asunto, debido a que de tratarse de un bien baldío, la autoridad competente para pronunciarse acerca del reconocimiento del derecho de dominio sobre el predio sería el Incoder (en liquidación) ahora en la Agencia Nacional de Tierra, tal y como lo determina el numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, en concordancia con el artículo 65 de la Ley 160 de 1994”.

(...)

“(…), el nuevo estatuto procesal brinda al juez herramientas para poder resolver las posibles dudas que le surjan de acuerdo con la naturaleza jurídica del bien objeto del proceso de pertenencia, permitiéndole de ser el caso vincular a las entidades competentes, llenarse de pruebas y argumentos y tomar una decisión con la debida valoración probatoria y en derecho. Igualmente, le permite la norma apartarse del conocimiento del caso, bien sea a través de un auto de rechazo in limine o por un auto de terminación anticipada si durante el proceso confirma que se trata de un bien baldío. Lo anterior, siempre y cuando el proceso de pertenencia haya sido admitido con posterioridad a la entrada en vigencia del Código General del Proceso”.

|                   |                                                                                                                               |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación    | <p>Corte Constitucional</p> <p>Sentencia C077/2017</p> <p>08/02/2017</p> <p>Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva</p> |
| Problema Jurídico | La Corte entra a estudiar la constitucionalidad de la ley 1776 de 2016.                                                       |
| Principios        | Artículo 13, 58, 60, 64, 93, 58, 88, 150-18, 150-21, 209. 233, 334 de la Constitución Política de 1991                        |

|           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Reglas    | Ley 1776 de 2016. ZIDRES                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Subreglas | <p>“A pesar de que, en principio, el legislador puede hacer distintos usos de los bienes baldíos, esta Corte ha sentenciado una afectación prioritaria de dichos terrenos, a saber: destinarlos para alcanzar los fines que se persiguen con la reforma agraria”.</p> <p>“En el marco de estas atribuciones (150-18), el legislador puede, en principio, hacer usos distintos de los bienes baldíos: puede conservar esos bienes en cabeza de la Nación y limitar su acceso a los particulares, tal como ocurre en materia ambiental, o por cuestiones de orden público, a manera de ejemplo. También está facultado para transferir a otras entidades de derecho público la propiedad fiscal de los bienes baldíos. A su vez, el legislador tiene la potestad para traspasar las tierras baldías a las personas que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley, ya sean personas naturales o jurídicas, creando zonas especiales para la promoción del desarrollo agropecuario o con la finalidad de impulsar la democratización y acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios”.</p> <p>“Ahora bien, entre los distintos usos que el legislador puede hacer de los bienes baldíos, su adjudicación a favor de los trabajadores agrarios que carecen de tierra se volvió central desde la expedición de la ley 135 de 1961. A partir de entonces, el régimen de baldíos adquirió un rol protagónico no sólo en las normas que se expidieron con posterioridad, dirigidas a la democratización de la propiedad rural (i.e. ley 160 de 1994), sino en la misma jurisprudencia constitucional, la cual ha encontrado en la adjudicación de baldíos una de las herramientas principales e indispensables para alcanzar la reforma agraria”.</p> <p>“En última instancia, este Tribunal consideró que todas estas restricciones son constitucionales en la medida en la que la adjudicación de los bienes baldíos debe guiarse “según la filosofía que inspira la reforma agraria”, buscando así revertir los sistemas de tenencia y explotación de la tierra que son propios de una defectuosa</p> |

estructura de la propiedad agraria, que contrarían aquellos principios políticos fundamentales que informan el Estado Social de Derecho”

(...)

“Así las cosas, la Corte Constitucional ha encontrado que el legislador excede la órbita de configuración en materia de definición del modelo económico agrario en los siguientes casos.

(i) Cuando las políticas agrarias implican una intervención arbitraria y sin justificación suficiente en el espacio que les permite a las comunidades campesinas, de manera autónoma, subsistir y adelantar su **forma de vida**, vulnerando sus derechos al mínimo vital, a la dignidad y a la autonomía, esto es, el *Corpus iuris* de la población campesina (preámbulo y arts. 1, 2, 13, 333 y 334 C.P.).

(ii) Sumado a lo anterior, el legislador excede la órbita de configuración en materia de definición del modelo de desarrollo rural cuando promueve políticas agrarias que se abstienen de procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su **forma de vida** amparada constitucionalmente (art. 64, 65 y 66 C.P.).

(iii) Finalmente, el legislador se extralimita al legislar en materia agraria cuando desconoce el **deber** ineludible de **progresivo** cumplimiento que tiene que perseguir el Estado, de manera **primordial** y **generalizada**, relacionado con la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que la trabajan y carecen de ella, mediante la adjudicación de bienes baldíos”.

“Las políticas agrarias desconocen el anterior mandato cuando:

(a) los actores que no son sujetos de reforma agraria se terminan beneficiando, directa o indirectamente, de los programas destinados para esa finalidad (...) y sin que tenga lugar una compensación social y pública que justifique los recursos y el esfuerzo público invertido persiguiendo los fines de la reforma agraria;

(b) cuando la *excepción* que consiste en entregar bienes baldíos a favor de empresas, sustrayéndolas al régimen común de adjudicación a favor de campesinos, se vuelve la *regla*, (...);

(c) cuando se entregan tierras baldías *sin límite alguno* a favor de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad económica para generar proyectos productivos, privilegiando “el crecimiento nudo, la competitividad de la producción agrícola, y las tendencias económicas de acumulación de tierras en el mundo” (...);

(d) cuando se eliminan las restricciones diseñadas para fomentar la democratización y el acceso a la propiedad rural de los campesinos, sin que se establezcan compensaciones efectivas y equitativas a su favor que permitan una mejora “en su ingreso y calidad de vida a largo plazo”, preservando, no obstante, tanto su autonomía como su identidad cultural y su vínculo con la tierra (...).”

(...), (e) cuando los esquemas asociativos desconocen la situación de desigualdad que se presenta entre los campesinos y los grandes empresarios, sometiendo a los primeros a una situación de desequilibrio que les impide acceder equitativamente a “los procesos de integración económica regional y global que amparados en la Constitución vienen desarrollándose”, de una parte y, de la otra, cuando incorporan a los campesinos en las cadenas productivas como eslabones insignificantes.

(...)

En síntesis, puede decirse que las normas acusadas se orientan a regular lo relativo a los bienes sobre los cuales pueden desarrollarse proyectos productivos en zonas Zidres. Estos pueden ser bienes inmuebles de la nación (baldíos) recibidos bajo una modalidad contractual no traslativa de dominio, o bienes privados de los ejecutores del proyecto o de pequeños o medianos productores que se asocien al mismo. Los bienes inmuebles de la nación pueden ser entregados bajo modalidad no traslativa de dominio a personas naturales, jurídicas o empresas asociativas, siempre que los proyectos asocien a pequeños y medianos productores. Se trata de inmuebles ubicados

en zonas de especiales características, lo que conduce a que, por sus condiciones agrológicas, de acceso e infraestructura, requieran elevados costos de adaptación productiva, y por ende, en principio, no sean aptas para la constitución de unidades agrícolas familiares.

(...)

Pues bien, una vez presentados los elementos normativos de la regulación anterior (Ley 160/94) y de la demandada, en materia de baldíos, observa la Corte que, de manera general, no se encuentra en la ley objeto de control una pretensión de sustituir o modificar la regulación que, sobre baldíos destinados a garantizar el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, contempla la normatividad anterior. Los instrumentos previstos en dicha normatividad para la democratización del acceso a la propiedad rural, el control sobre la concentración de la misma y la prevención de ejercicios especulativos sobre tierras con aptitud para programas de reforma agraria, se mantienen intactos”.

### **TRATO DIFERENCIADO A LAS ASOCIACIONES**

“La decisión legislativa examinada ubica así a los campesinos y trabajadores rurales sin tierra, en una posición más desventajosa que la de los empresarios y los pequeños y mediados productores quienes pueden asociarse a los proyectos productivos aportando sus propios terrenos o solicitando al Estado, a título no traslativo de dominio (Art.13), bienes de la Nación para tales propósitos. La medida condiciona la aplicación de la política de beneficios e incentivos a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra que se asocian a proyectos productivos, a unos mecanismos inciertos de acceso a la tierra, entre los que se encuentra el acceso al crédito bancario”.

“A partir de las anteriores consideraciones la Corte declarará la inconstitucionalidad de los preceptos que conforme al escrutinio efectuado establecen barreras para el acceso a la propiedad de los campesinos y

trabajadores agrarios. En esa medida excluirá del orden jurídico la expresión “*sólo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación*”, y el artículo 17, en su integridad, de la Ley 1776 de 2016”.

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación    | <p>Corte Constitucional</p> <p>Sentencia T567/2017</p> <p>08/09/2017</p> <p>Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Problema Jurídico | <p>La Corte entra a reiterar línea jurisprudencial sobre la obligación que tienen los jueces de verificar la naturaleza jurídica de los inmuebles sobre los cuales se solicita prescripción adquisitiva de domino con la presunción, establecida por la Corte misma, de que si no cuentan con títulos inscritos o matrícula inmobiliaria se debe vincular a la Agencia Nacional de Tierras y darles el trato de bienes baldíos.</p>                                                                                                                                                                                                                             |
| Principios        | <p>Artículo 29, 63, 64, 102, 150-18 Constitución Política de Colombia, Art. 675 Código Civil, Art. 375 C.G.P</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Reglas            | <p>Artículos 65 y 66 Ley 160 de 1994, Artículos 44 y 61 del Código Fiscal, Ley 200 de 1936,</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Subreglas         | <p><b>T488/2014</b></p> <p>Ya incorporada a esta tabla.</p> <p><b>T293/2016.</b></p> <p>“Respecto al defecto fáctico, la Corporación encontró que efectivamente el operador judicial accionado había incurrido en el mencionado yerro, por cuanto pretermitió el deber de practicar pruebas que condujeran a establecer la naturaleza jurídica del predio y de esta forma adoptar la decisión correspondiente.</p> <p>el Tribunal señaló que, debido a la concurrencia de la causal anterior, el proceder de la autoridad acusada tenía la potencialidad de derivar en este yerro, en la medida en que al no haber certeza sobre la naturaleza jurídica del</p> |

bien, tampoco se tenía claridad acerca de la competencia del Despacho censurado para conocer del caso, menos para decidir respecto de la pertenencia del predio objeto de litis”

#### **T461/2016**

“Estimó que la autoridad judicial accionada había incurrido en el yerro de defecto fáctico por cuanto no valoró las pruebas obrantes en el expediente relacionadas con la situación jurídica del respectivo inmueble. Explicó la Corporación que teniendo conocimiento el Juzgado acusado de que el predio no contaba con folio de matrícula y, por ende, carecía de dueño reconocido, surgían indicios suficientes para determinar que el predio objeto de discusión podría ser baldío y, en ese orden, no susceptible de apropiación por prescripción.

Adicionalmente, el Tribunal señaló que el Despacho censurado también había omitido el deber de ejercer las potestades oficiosas para esclarecer los hechos o circunstancias que rodeaban el caso”.

#### **T 548/2016**

Ya incorporada a esta tabla.

#### **T407/2017**

“La Corporación evidenció que el Juzgado accionado *“omitió valorar las pruebas sobre la situación jurídica del predio ‘el Chorro’ y desconoció las reglas de la sana crítica”,* y tampoco *“decretó las pruebas de oficio necesarias para determinar la naturaleza jurídica del bien.”*

“En conclusión, vistos los pronunciamientos precedentes, no cabe duda que a la fecha existe una línea jurisprudencial en vigor relacionada con la vulneración del derecho fundamental al debido proceso del entonces

Incoder, ahora Agencia Nacional de Tierras -ANT-, por parte de operadores judiciales que, al declarar en favor de particulares la pertenencia por prescripción adquisitiva del derecho real de dominio de predios que se presumen baldíos por carecer de antecedentes registrales, han incurrido en distintas casuales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales”.

(...)

“Observados los elementos de convicción obrantes en los expedientes de tutela acumulados y los allegados en sede de revisión, se constata que los Despachos acusados, desde el principio, conocieron que los inmuebles involucrados en el marco de los procesos declarativos de pertenencia que tramitaron (...) adolecían de falta de titulares de derechos reales, carecían de antecedentes registrales y/o no contaban con folio de matrícula inmobiliaria, (...).

“Tales circunstancias eran suficientes para que los mencionados operadores judiciales infirieran dos situaciones al respecto, por un lado, que no había claridad de si los inmuebles eran privados, y por otro, que existían indicios de que los mismos podrían ser baldíos y en ese orden no ser susceptibles de apropiación por prescripción. En otras palabras, las autoridades accionadas tuvieron conocimiento de supuestos fácticos que giraban en torno a la ausencia de certeza en relación con la naturaleza jurídica de los predios rurales cuya propiedad se pretendía usucapir”.

(...)

“(...) No obstante ese escenario de incertidumbre, los Juzgados censurados pretermitieron valorar lo consignado en cada uno de los Certificados de Tradición y Libertad aportados en los procesos de pertenencia y, con premura, dieron por hecho que los bienes eran de carácter privado pero sin efectuar ningún análisis probatorio al respecto”.

**SALVAMENTO DE VOTO. CARLOS BERNAL PULIDO**

“Aun cuando existe una presunción de bienes baldíos que ha sido reiterada en múltiples oportunidades por esta Corte, según la cual, aquellos bienes que carezcan de antecedentes registrales y/o folio de matrícula inmobiliaria se reputan como baldíos, lo cierto es que dentro del presente asunto no es dable afirmar que los predios objeto de debate carezcan de tales antecedentes y, consecuentemente, señalar que se trata de bienes baldíos, por cuanto, en el expediente reposan los aludidos certificados de tradición y libertad de los cuales se desprenden **las anotaciones de falsa tradición**, la cual según lo dispone el artículo 8 del Estatuto Registral –Ley 1579 de 2012– corresponde a una de las naturalezas jurídicas que pueden ser registradas en el folio de matrícula inmobiliaria”. En tal sentido, no habría lugar a señalar que se configuró defecto fáctico alguno, por cuanto, el juez del proceso ordinario fundamentó su análisis en un conjunto de medios probatorios pertinente (certificados de tradición y libertad obrantes en el expediente), frente al cual garantizó el derecho de contradicción y con este, el de defensa y debido proceso, a todos interesados, incluido por supuesto el Estado a través del INCODER. Aunado a ello, la Agencia Nacional de Tierras –ANT– tampoco demostró que el juez hubiere proferido una decisión que careciera del sustento probatorio necesario para dar aplicación a la regulación legal aplicable al caso; ni mucho menos acreditó que el análisis del juez sobre los medios de prueba fuese irrazonable, arbitrario, ni absolutamente equivocado”.

“Por último, tampoco se configuraron los defectos orgánico y sustantivo, como quiera que, en el presente asunto no se acreditó que tales predios fueren baldíos, por el contrario, los folios de matrícula inmobiliaria respectivos dan cuenta de que dichos bienes inmuebles pertenecen a particulares”.

Identificación

Corte Constitucional

Sentencia C028/2018

02/05/2018

Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Problema Jurídico | <p>Estudió la Corte la constitucionalidad de varias normas de la Ley 1776 (ZIDRES) por cargos no analizados cuando se revisó su constitucionalidad, ahora asociados al hecho de que las normas permiten cambiar la destinación de los bienes baldíos de explotación agrícola a cualquier otro proyecto, que constituye una intromisión a la reserva legal de uso y destinación de estos bienes que es del Congreso de la República.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Principios        | Artículo 13, 60, 64, 65, 150-18, 243, 286, 288, 313 Constitución Política de Colombia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Reglas            | Artículos 1, 3, 7, 13, 14, 17 Ley 1776 de 2016                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Subreglas         | <p>(...)</p> <p><b>6. Los elementos esenciales de la regulación constitucional de los bienes baldíos. Materia sometida a reserva de ley</b></p> <p>“6.1. Se denomina bien baldío al terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño. La adjudicación de bienes baldíos tiene como fin principal permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida y, por esa vía, de toda la sociedad. (...) En ese contexto, la destinación de los bienes baldíos debe contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, lo cual no sólo se logra mediante la garantía del acceso a la tierra sino de los bienes y servicios complementarios requeridos para su explotación y para su mejoramiento social y cultural”.</p> <p>(...)</p> <p>“6.3. De esta manera, los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón a que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley y por ello tienen las siguientes características: (i) por expresa disposición legal son imprescriptibles, por lo cual no son susceptibles de ser adquiridos a través de la prescripción adquisitiva, (ii)</p> |

son inalienables, pues se encuentran fuera del comercio, por lo cual no se puede realizar ninguna transacción sobre los mismos y (iii) son inembargables”.

(...)

6.6. (...), es evidente que (i) la facultad legislativa de regular el uso, acceso y apropiación de baldíos está limitada por los componentes sociales que atañen al acceso a la tierra, especialmente, por el mandato de acción estatal a favor de los trabajadores del campo que no son propietarios de tierras y (ii) el régimen jurídico de los bienes baldíos está sujeto a una reserva legal, conforme lo establece el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, norma que equivale al numeral 22 del artículo 76 de la Constitución de 1886. (...)

(...)

### **8.3. Valoración de la reserva de ley en materia de baldíos**

“El análisis sobre la constitucionalidad de las normas bajo estudio, debe distinguir entre la competencia privativa del Congreso para regular los aspectos centrales del régimen de baldíos, del procedimiento de estructuración de cada proyecto de aprovechamiento de bienes baldíos. Ello, bajo el entendido que el solo hecho de asumir que hay situaciones que deben regularse caso a caso, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada proyecto, no constituye una violación del principio de reserva de ley”.

(...)

“Al respecto, se advierte que las (...) disposiciones determinan condiciones específicas de los proyectos productivos que pueden ser inscritos por las personas autorizadas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para su aprobación, y que hacen parte de su planeación en cada caso. Sobre esa base, encuentra la Corte que tales medidas no regulan aspectos del régimen de baldíos propiamente dicho, como equivocadamente lo consideran los demandantes, sino que se refieren a la ejecución de cada proyecto productivo en particular a partir del régimen establecido en la propia Ley 1776 de 2016”.

“Desde esa óptica, las medidas impugnadas, antes que referirse a temas relacionados con el régimen de baldíos, tienen como propósito específico definir aspectos puntuales sobre el contenido de los proyectos productivos y su trámite de aprobación, los cuales, a su vez, deben ser observados, caso a caso, por los sujetos habilitados y por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en cumplimiento de su función de supervisión. En ese sentido, la referida regulación no compromete el principio de reserva de ley en materia de baldíos, pues se ocupan de la reglamentación de las características generales que deben tener los proyectos productivos que se hacen en cada contrato”.

(...).

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación    | <p>Corte Constitucional</p> <p>Sentencia C073/2018</p> <p>12/07/2018</p> <p>Magistrado Ponente: Cristina Pardo Schlesinger</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Problema Jurídico | Revisar la constitucionalidad del decreto que regula el acceso a tierras dentro del punto 1 del Acuerdo de Paz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Principios        | Artículo 13, 60, 64, 65, 150-18, 243, 286, 288, 313 Constitución Política de Colombia                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Reglas            | Decreto 902 de 2017.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Subreglas         | <p><b>5.1. Breve historia normativa del acceso y la distribución de la tierra agraria.</b></p> <p>“Según ha sido destacado por diferentes investigaciones sobre la materia - <i>Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). ¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe general. Presidencia de la República. Bogotá, pág. 21. En igual sentido, se puede consultar el ensayo que Darío Fajardo preparó en febrero de 2015 como integrante de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas con miras a contribuir al entendimiento del conflicto armado en Colombia, denominado “Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana”, capítulo ¿por qué</i></p> |

*de la tierra?*, la apropiación, el uso y la tenencia de la tierra han sido una de las causas principales del conflicto armado en Colombia. El aspecto más relevante para el asunto en cuestión tiene que ver con la historia del campesino y su relación con la tierra, que se asocia a la aparición del Estado interventor en las primeras décadas del siglo XX, y que en el caso colombiano tuvo su ingreso formal con la enmienda constitucional que se introdujo en 1936 y su desarrollo legal mediante la ley 200 del mismo año, así como con la posterior ley 135 de 1961, el cambio constitucional que aparejó la Carta Política de 1991 y su materialización a través de la ley 160 de 1994”.

Con el fin de presentar una breve historia del acceso y la distribución de la tierra agraria, la Sala asumirá el estudio desde un enfoque de evolución normativa.

Para tal fin, la Corte comienza señalando que durante la época de la conquista española y la colonia, los reyes de España adquirieron el dominio de las que consideraban sus tierras en América, y sólo se desprendieron de ellas bajo la condición de ser explotadas económicamente pero sin asignar un título de propiedad en particular, lo que permitió que la posesión material de la tierra fuese ejercida sin título concreto, principalmente por los conquistadores y los encomendados. De hecho, con la Ordenanza de Felipe II en 1563 se estipuló por primera vez la intervención de la autoridad pública en la adjudicación de tierras –incluidas las realengas conocidas actualmente como baldíos- y en la expedición de despachos con el fin de consolidar las primeras adquisiciones privadas de tierras en la Colonia. A partir de allí, por varios años, fueron permitidas las ocupaciones de hecho con el compromiso de legalización posterior mediante el correspondiente título de propiedad por parte del Estado. Empezando el siglo XIX no estaban definidos claramente los títulos de propiedad sobre la tierra. Con el triunfo de Independencia y la llegada de la República, surgió en 1819 un primer intento por modificar la estructura agraria, habida cuenta que las luchas de la época aparejaron un abandono significativo de propiedades que estaban en manos españolas y de criollos cercanos a la Corona. A través de la figura de la confiscación de los

terrenos, “(...) las tierras pasaron de nuevo a manos del Estado para ser adjudicadas en primera instancia, a miembros de los ejércitos patriotas. Sin embargo, instituciones como la amortización de bienes en “manos muertas” como figura de origen feudal consistente en la asignación de extensas propiedades al clero y a ciertas aristocracias, continuó participando en el proceso de acumulación de la propiedad, a despecho de la formación de numerosos grupos de población marginada y empobrecida”- Sentencia C-644 de 2012 (MP Adriana Guillén Arango), la cual a su vez cita a Roberto Luis Jaramillo y Adolfo Meisel Roca. Más allá de la retórica de la redacción. *Análisis económico de la desamortización en Colombia: 1861-1888. En Revista Economía Institucional. Vol. 11, No. 20. Bogotá, enero/junio de 2009. Pág. 45 a 81-*.

Ya entrada la segunda mitad del siglo XIX, la política de tierras se centró en (i) la desamortización de bienes de manos muertas en 1861 que puso en el mercado varias de las tierras que estaban en manos de la iglesia y comunidades religiosas; (ii) en 1863 se inició la política de colonización de pequeños propietarios, a quienes se les reconocía y ratificaba el derecho de dominio siempre que hubiese cultivado hasta 10 fanegadas de baldíos y hubiese establecido en ellas su casa de habitación; (iii) el Código Fiscal de 1873, que ordenó el uso de las tierras baldías, y posteriores leyes que regulaban la explotación sobre esas tierras. De hecho, si no se daba la explotación agrícola o pecuaria, pasados diez años los baldíos volvían al Estado para evitar la inactividad de las tierras; y, (iv) desde 1870 se otorgaron títulos a los colonos y campesinos que explotaran y cultivaran individualmente la tierra, pero en todo caso se trató de un porcentaje limitado de la tierra disponible, por lo cual seguían trabajando como asalariados para los hacendados.

Posteriormente, con la llegada del siglo XX fueron varios los fenómenos de trascendental importancia que, de un lado, auspiciaron un nuevo entendimiento frente a los derechos individuales y colectivos sobre las tierras rurales, y de otro lado, ahondaron la problemática no resuelta sobre la concentración de bienes en pocas manos y la inequidad en la distribución de la tierra, hasta aparejar fuertes oleadas de violencia que dieron lugar al nacimiento

de un verdadero conflicto social agrario en Colombia con debates sobre la propiedad rural y las relaciones de trabajo en el campo.

A través de la Ley 110 de 1923 se sustituyó el Código Fiscal definiendo concretamente cuáles eran los bienes baldíos del Estado, además indicó que los baldíos no podían adquirirse por prescripción y estipuló una concesión de baldíos a favor de los cultivadores y colonos. Después de ello, los crecientes problemas de legitimidad sobre la propiedad de los bienes en general que se relacionaban con el surgimiento de otras formas de acceso a la tierra, se asociaron a una sentencia emitida en 1926 por la Corte Suprema de Justicia - Sentencia de la Sala de Negocios de la Corte Suprema de Justicia del 15 de abril de 1926 - que exigió el título original de traspaso de la propiedad del Estado a los particulares para acreditar el derecho real de dominio sobre el bien. Fue lo que se denominó la prueba diabólica, porque quien pretendiera un derecho sobre una porción de tierra rural debía demostrar el título de adquisición con miras a probar que el territorio había salido del dominio estatal y era, por consiguiente, susceptible de dominio privado. Esa decisión judicial contribuyó al desarrollo de una política favorable a la asignación de baldíos en beneficio de pequeños y medianos campesinos que aprovechaban la tierra, con lo cual se cambió la orientación imperante hasta entonces que propendía por generar apoyo a la gran propiedad - Fajardo, Darío (2015). “Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana”, capítulo 1.3. Reclamo por la tierra y las relaciones de trabajo en los años 1920. En: informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. Allí el autor precisa que “(...) si bien tomaba fuerza una visión favorable de la distribución equilibrada de la tierra como expresión de una tendencia en el desarrollo económico, en los medios decisorios del poder y en las regiones gravitaba la defensa a ultranza de la gran propiedad. De esta manera, las titulaciones de baldíos continuaron favoreciendo el afianzamiento de la gran propiedad sin proporcionar un apoyo decidido a la construcción territorial de los colonos”, pág. 13 -. Su materialización se hizo a través de la Ley 74 de 1926, que exigió a los propietarios la

prueba judicial de sus títulos y facultó por primera vez al Estado para expropiar tierras con destino a la parcelación, aunque esto último se limitó ante las posibilidades fiscales del Estado para pagar el valor de la tierra expropiada.

La reforma constitucional del año 1936 marcó un hito en las políticas estatales sobre la tierra, en tanto (i) reconoció la función social de la propiedad privada “que imprimió en la Constitución [de 1886] la consigna de que la propiedad debe servir no sólo al interés privado de su dueño o titular, sino también a los intereses sociales, en especial de los campesinos”, (ii) la expropiación sin indemnización por razones de equidad, y (iii) la extinción del dominio sobre las tierras otorgadas por el Estado y no explotadas.

Justamente, con el fin de materializar la reforma constitucional antedicha, fue expedida la Ley 200 de 1936 “Sobre régimen de tierras”, considerada como la primera reforma agraria destinada a solucionar los conflictos de la época sobre la tierra rural, por cuanto fue el resultado de una concertación con el movimiento campesino que tanto presionada por un cambio en el entendimiento de la propiedad del campo en Colombia - Rafico Sandoval Forero en su libro *Tierra, conflicto y posacuerdo* (2015), plantea que la Ley 200 de 1936 “fue un intento de conciliación de la colonización como nueva forma de tenencia de la tierra y la vieja forma representada por el latifundio”. Pág. 76. -. Bajo el lema “la tierra es para quien la trabaja”, esta ley pretendió asegurar la propiedad en favor de los colonos, aparceros y campesinos que explotaran económicamente la tierra por medio de hechos positivos propios de un dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación de ganados, entre otros, y que además la ocuparan de buena fe durante un mínimo de cinco años, bajo la convicción de que se trataba de un bien baldío. También instituyó que los predios rústicos no poseídos de la forma anteriormente indicada, se presumían bienes baldíos, salvo prueba que acreditara la propiedad privada de los mismos. Así mismo, consagró la extinción del dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejó de ejercer posesión durante tres años continuos, y la expropiación de las tierras privadas inexploradas durante diez años consecutivos.

Algún sector estimó que la Ley 200 de 1936 atentaba contra el derecho a la propiedad. Por esa razón se causó una profunda crisis en el sistema de aparcerías, al punto que fue necesario expedir la Ley 100 de 1944 que declaró de conveniencia nacional el contrato de aparcería, de forma que volvió a abundar la mano de obra barata para trabajar las fincas que habían sufrido una disminución productiva. No obstante, dicha ley prohibió a los aparceros sembrar sin permiso del dueño cultivos permanentes que después sirvieran para reivindicar la propiedad o las mejoras, a la vez que extendió a quince años el plazo para la reversión de la tierra no usada (prescripción extintiva de dominio).

Al poco tiempo, finalizando la década de los años cincuenta, el desafío estatal consistió en enfrentar la necesidad de modernizar la producción rural y retornar al campesinado al campo. Para lograr lo anterior, en 1960 se realizó por primera vez en el país un censo agropecuario cuyos resultados ayudaron a comprender la cuestión agraria desde las complejidades existentes sobre la propiedad, la tenencia y el uso de la tierra, además de evidenciar el significativo atraso del campo debido a los factores de pobreza, confirmar la gran concentración de tierra en manos de terratenientes y la multiplicación de minifundios. Ese panorama acentuó el descontento social dando origen a movimientos insurgentes que se materializaron posteriormente en las guerrillas comunistas de las FARC-EP, el ELN y el EPL, las cuales tenían en común las discrepancias frente a la política estatal sobre el acceso a la tierra y el control de las poblaciones.

Con ese panorama, se impulsó la segunda gran reforma agraria a través de la Ley 135 de 1961 “Sobre Reforma Agraria Social”, que posteriormente fue modificada por la Ley 1ª de 1968. Aquella reforma legal, inspirada en el principio del bien común y de la necesidad de extender a la población rural el derecho a la propiedad armonizado con el interés social, tuvo por objeto “reformular la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, reconstruir adecuadamente unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras

a los que no las posean” (art. 1º). A partir de lo anterior, pretendió regular el acceso del campesinado a la propiedad de la tierra y defender el modelo de desarrollo rural mediante (i) el contrato de aparcería, (ii) el régimen de baldíos, (iii) las relaciones entre propiedad y producción, todo ello bajo la dirección de un organismo llamado en su momento INCORA, que tenía a su cargo el desarrollo de la política agraria del país. También creó el Fondo Nacional Agrario como un conjunto de bienes y recursos destinados a realizar la inversión para efectivizar la reforma agraria.

Según varias investigaciones sobre la materia, la Ley 135 de 1961 siguió las pautas de organismos internacionales como la FAO en cuanto a reproducir y fomentar las economías campesinas mediante la entrega de Unidades Agrícolas Familiares (en adelante UAF), bien en el marco de la titulación de baldíos o de la recomposición de la estructura de la propiedad, pretendiendo con ello dejar de lado el sistema de asalariados rurales de grandes latifundios en tanto se direccionó a tener un país de más propietarios que trabajaran directamente la tierra y menos de peones al servicio de terratenientes.

(...)

Ahora bien, la política de tierras recogida en su momento en la Ley 135 de 1961, fue modificada con la expedición de la Ley 4ª de 1973 que fomentó de nuevo la colonización, el acceso a la tierra a través de las negociaciones directas, y la limitación de la adjudicación de baldíos. Posteriormente, se expidió la Ley 6ª de 1975, que estimuló los contratos de aparcería, acentuando con ello el modelo latifundista y la relación de producción en la cual el trabajador agrario no era propietario de la tierra, lo cual se mantuvo a lo largo de la década de los años ochenta.

La llegada de los años noventa marca la fase contemporánea del debate sobre tierras. En el contexto de la crisis política y social que sufría el país, se impulsó a través de la Constituyente la modernización de la política de tierras. De hecho, la que podemos denominar como tercera reforma agraria inició con la expedición de la

Constitución Política de 1991, que elevó a rango superior (i) la función social de la propiedad, aunada a una función ecológica -art. 58-; (ii) la posibilidad de que el legislador defina la imprescriptibilidad de los bienes baldíos de la Nación -arts. 63 y 150-18-; (iii) el mandato expreso de fomento al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, así como el fomento a la producción agropecuaria y de alimentos -arts. 64 y 65-. Éstos asuntos incluyen no sólo la activación de derechos reales y personales para acceder a la propiedad de la tierra que deben ser protegidos, sino también una articulación institucional que garantice la permanencia de los campesinos en ella, para que la puedan trabajar y participen en la producción de la riqueza; (iv) los mandatos que integran en su conjunto la Constitución Ecológica, los cuales inciden en el acceso, uso y distribución de la tierra; y, (v) la protección de tierras de comunidades y pueblos étnicamente diferenciados -art. 7, 63, 329 y 330-. Contando con un claro marco constitucional, el mandato de acceso progresivo a la tierra fue objeto de desarrollo legal mediante la Ley 160 de 1994, que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino (más conocida como Ley de Reforma y Desarrollo Rural), el cual impulsó un nuevo modelo centrado en el “mercado de tierras” con la pretensión de alcanzar los propósitos de redistribución y acceso a la propiedad agraria (...).

(...)

Desde entonces, la actividad legislativa ha estado centrada en mantener el esquema y tratar de hacer operativa la Ley 160 de 1994. Por ejemplo, fue expedida la Ley 731 de 2002 con el objeto de mejorar la calidad de vida de las mujeres rurales, priorizando las de bajos recursos y consagrando medidas específicas encaminadas a generar equidad entre el hombre y la mujer rural, especialmente en temas como la titulación de predios y la participación equitativa de las mujeres rurales en los procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria.

(...)

Así mismo, fue expedida la Ley 1561 de 2012, que tiene por objeto central promover el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles (...).

De manera más reciente, es importante mencionar la expedición de la Ley 1776 de 2016 “por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres”. Esta ley creó las denominadas Zidres como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), que se establecen a partir de los planes de desarrollo rural integral en el marco de economía formal y de ordenamiento territorial, encontrándose “soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental” (art. 1°).

(...)

En este orden de ideas, la Sala destaca del anterior recuento, que los diferentes desarrollos normativos han abordado y han pretendido, desde diferentes ópticas, atender la problemática histórica sobre el acceso y la distribución de la tierra agraria. En la actualidad, se deben privilegiar los derroteros constitucionales sobre la función social y ecológica que debe cumplir la propiedad, la imprescriptibilidad de los bienes baldíos según fue definida por el legislador, el mandato expreso de fomento al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, al igual que el fomento a la producción agropecuaria y de alimentos. De allí que la actividad legislativa debe centrarse en superar (i) la inequidad en la distribución de la propiedad rural; (ii) la informalidad en la tenencia de la tierra; (iii) los conflictos por el uso y la tenencia de la tierra; y, (iv) el despojo de tierras por parte de los diversos actores del conflicto interno.

## **SALVAMENTO DE VOTO: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**

### ***Jurisprudencia sobre bienes baldíos***

En materia de desarrollo rural, las regulaciones sobre bienes baldíos son un asunto de suma importancia, pues en la historia colombiana la distribución de la tierra ha sido uno de los factores determinantes del conflicto armado, los derechos de la población campesina y el diseño institucional del Estado Social de Derecho. En esa medida, como lo ha dicho esta Corporación, las normas sobre baldíos constituyen *“una de las herramientas principales e indispensables para alcanzar la reforma agraria”*.

Así mismo, esta Corporación en diversas sentencias se ha pronunciado sobre la función del Legislador relacionada con la promulgación de normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de terrenos baldíos establecida en numeral 18 del referido artículo 150 Superior.

### **Sentencia C-060 de 1993.**

Ya incorporada a esta tabla

### **Sentencia C-595 de 1995**

Ya incorporada a esta tabla

### **Sentencia C-097 de 1996**

Ya incorporada a esta tabla

### **Sentencia C-536 de 1997 - M.P. Antonio Barrera Carbonell –**

“(…) este Tribunal analizó si la sanción de nulidad para los actos que desconozcan la prohibición de transferir extensiones de tierras que excedan a las que correspondan a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de inmuebles adjudicados como baldíos violaba los artículos 13 y 58 de la Constitución.

La providencia declaró exequibles las normas demandadas al considerar que limitar la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, le permite al Estado beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que logra el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico. Por lo anterior, la Corte expuso que esta medida era congruente con el deber estatal de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra”.

**Sentencia C-644 de 2012- M.P. Adriana María Guillén Arango –**

“(…) declaró inexecutable los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 por desconocer el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores al autorizar la venta o aporte -en cualquier tiempo- de tierras originalmente baldías adjudicadas por el Estado o adquiridas mediante subsidio integral en extensión superior a una Unidad Agrícola Familiar, que consoliden propiedades de gran extensión en las cuales se adelanten proyectos especiales de desarrollo agropecuario y forestal; y al autorizar el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en grandes extensiones ubicados en zonas de desarrollo empresarial a personas naturales o jurídicas –nacionales o extranjeras- reconocidas por la administración como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal.

**Sentencia C-255 de 2012 – M.P. Jorge Iván Palacio Palacio –**

“(…) estudió si la autorización a la administración para revocar en cualquier tiempo, sin el consentimiento escrito y expreso del respectivo titular, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación de

normas legales o reglamentarias desconocía los derechos al debido proceso, buena fe y de acceso a la administración de justicia.

La decisión declaró exequibles los incisos 6º y 7º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 al considerar que, si bien es cierto la regla general de que la administración debe acudir a la jurisdicción para obtener la nulidad de un acto administrativo de carácter particular, se ha establecido que en los casos en que existan razones constitucionales importantes, se encuentren elementos de juicio acreditados de manera suficiente y se ofrezcan al ciudadano todas las garantías para ejercer sus derechos de contradicción y defensa en el marco del debido proceso, el Legislador puede autorizar la revocatoria unilateral de actos de contenido particular. De este modo, la Corte consideró que la revocatoria unilateral de los actos de adjudicación de baldíos, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, responde a fines constitucionalmente valiosos como el cumplimiento de la función social de la propiedad; asegurar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios; y hacer efectivo el deber estatal de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, siempre y cuando se trate de actos manifiestamente ilegales o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos”.

### **Sentencia SU-235 de 2016**

Ya incorporada a esta tabla

### **Sentencia SU-426 de 2016 – M.P. María Victoria Calle Correa –**

“(…) examinó si el INCODER vulneró el derecho fundamental a la tierra y al territorio de los accionantes, al no adelantar la identificación de los ocupantes que se encuentran en predios baldíos ubicados en El Porvenir — municipio de Puerto Gaitán, Meta—, ni la titulación de estos inmuebles, en los términos de la Ley 160 de 1994, pese a que desde el 14 de julio de 2014 se declaró la revocatoria directa de las 27 adjudicaciones que desde el 15

de enero de 1992 realizó el extinto INCORA sobre los terrenos mencionados y que, como consecuencia de ello, la Nación recuperó formalmente el dominio de los mismos.

La providencia expuso la relevancia constitucional del procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados dado que tiene el propósito de restituir al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, inadjudicables y demás predios de la Nación indebidamente ocupados por los particulares y es una etapa esencial para que el Estado conserve y tenga a disposición los baldíos para la adjudicación subsiguiente. En este sentido, aclaró que la finalidad de la recuperación de baldíos no se limita a restituir el patrimonio estatal sino a hacer eficaces los artículos 64 y 65 de la Constitución para los cual los baldíos son el principal instrumento. En consecuencia, la Corte amparó el derecho a la tierra y al territorio en favor de la población campesina y ordenó la conformación de una mesa de trabajo con distintas entidades estatales para la adopción de un plan estratégico para la recuperación material del bien baldío, realizar un censo de la población ocupante y establecer quienes pueden considerarse sujetos de reforma agraria, además de coordinar la adjudicación con el programa de restitución de tierras”.

**Sentencia C-517 de 2016 – M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez –**

“(…) estudió si la prohibición de titulación de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras de otros predios cuya extensión no permite la realización de proyectos productivos autónomos, infringía los derechos a la igualdad, a la propiedad privada y el deber del Estado de democratizar la propiedad y de promover el acceso a la tierra por parte de la población campesina.

La Corte consideró que el Legislador tiene la facultad para restringir la titulación de bienes baldíos a particulares ya que tiene el deber de promover el acceso a la tierra y, por lo tanto, estas restricciones son admisibles constitucionalmente siempre que estén orientadas a satisfacer otros fines estatales u otros imperativos

constitucionales, o en la medida en que focalicen o prioricen al acceso a las tierras por los grupos sociales que en razón de su situación de vulnerabilidad requieran una protección especial y reforzada por parte del Estado, como la población campesina, o aquellos que promuevan la explotación económica de la tierra.

La decisión concluyó que prohibir la adjudicación de terrenos baldíos a personas que cuentan con un título de propiedad o que son poseedoras de un predio rural cuya extensión es insuficiente para desarrollar un proyecto productivo, restringe de manera injustificada el derecho a la propiedad privada y el deber del Estado de promover el acceso a la tierra. Al respecto, señaló que la disposición viola el principio de igualdad pues, como la adjudicación de bienes baldíos se orienta justamente a promover la materialización de este tipo de proyectos, a que por esta vía se asegure la satisfacción de las necesidades de las familias que hacen parte de la población campesina y se promueva el desarrollo económico y social, cuando la propiedad o la posesión resulta claramente insuficiente para garantizar estos fines, la diferenciación normativa establecida en la norma demandada se ampara en un criterio formalista y restrictivo que desconoce el elemento relevante en común de los dos supuestos de hecho objeto de la comparación: la carencia del insumo productivo y de satisfacción de las necesidades familiares. Sin embargo, la Corte declaró la norma acusada exequible al considerar que admite una interpretación según la cual la prohibición no opera para aquellos propietarios de bienes con extensiones inferiores a una UAF y que ha sido la interpretación dada por las autoridades administrativas encargadas de aplicarla.

#### **Sentencia C-077 de 2017**

Ya incorporada a esta tabla

(...)

“Del anterior recuento jurisprudencial se pueden extraer las siguientes subreglas jurisprudenciales acerca de los bienes baldíos, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y de los mecanismos previstos en la ley para su garantía por parte del Estado:

- (i) El principio de progresividad y la prohibición de regresividad son mandatos que guían la garantía del acceso a la tierra de los trabajadores agrarios. La legislación que tenga impacto en el acceso de los trabajadores agrarios a la tierra debe tener en cuenta que: (a) los campesinos son sujetos de especial protección que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad; (b) el campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución; y (c) el derecho a la tierra y al territorio son derechos fundamentales. La Ley 160 de 1994 constituye el parámetro a partir del cual se analiza la regresividad de las disposiciones posteriores que regulen el acceso a la propiedad de los trabajadores rurales.
- (ii) Los baldíos de la Nación tienen una destinación específica que es prioritaria respecto de otros usos que el Legislador puede atribuirles: su adjudicación a sujetos de especial protección constitucional como los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras e indígenas y las empresas comunitarias o cooperativas y que cumplan con los requisitos establecidos en la ley.
- (iii) Como consecuencia de lo anterior, asignarles a los baldíos una destinación preferente diferente a la adjudicación descrita vulnera el derecho de acceso progresivo de los trabajadores rurales a la tierra, consagrado en el artículo 64 de la Constitución.
- (iv) Los requisitos previstos por el Legislador para la adjudicación de baldíos como su ocupación previa por un tiempo determinado, no poseer otros bienes rurales y no superar cierto monto de ingresos garantizan que los baldíos cumplan su destinación prioritaria de ser asignados a trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos. Las restricciones para adjudicar baldíos son admisibles constitucionalmente siempre que estén orientadas a satisfacer otros fines estatales u otros imperativos constitucionales o focalicen o prioricen el acceso a

las tierras por los grupos sociales que en razón de su situación de vulnerabilidad requieran una protección especial y reforzada por parte del Estado.

(v) La calificación de los bienes baldíos como bienes imprescriptibles e inenajenables tiene respaldo en el mandato constitucional de acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

(vi) Tanto las condiciones previstas por el Legislador para la adjudicación de tierras baldías, como los procedimientos establecidos por la ley para la recuperación de los baldíos indebidamente ocupados y la revocatoria unilateral de actos administrativos de adjudicación de baldíos manifiestamente ilegales o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales cuentan con respaldo constitucional porque: (a) hacen efectivo el deber estatal de que la propiedad respete los derechos ajenos; (b) impiden que se deriven derechos de la ilegalidad; (c) contribuyen al cumplimiento de la función social de la propiedad; (d) aseguran el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios; y (e) dan eficacia al deber estatal de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva”.

“En tal sentido, el Legislador se extralimita al regular en materia de baldíos en los siguientes casos:

- a. Cuando la excepción que consiste en entregar bienes baldíos a favor de empresas, sustrayéndolas al régimen común de adjudicación a favor de campesinos, se vuelve la *regla*, situación que apareja una restricción para que los campesinos pobres accedan a la titulación de baldíos en contextos de escasez de tierra, y que dificulta la adquisición de los baldíos ya adjudicados por otros trabajadores agrarios no propietarios.
- b. Cuando se entregan tierras baldías sin límite alguno a favor de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad económica para generar proyectos productivos. Lo anterior, por encima del

mandato progresivo de democratizar la propiedad rural y garantizarle al campesino el acceso progresivo a la misma, en el marco de un desarrollo agrario sostenible y equitativo.

- c. Cuando los esquemas asociativos para la entrega de bienes baldíos desconocen la situación de desigualdad que se presenta entre los campesinos y los grandes empresarios, y someten a los primeros a una situación de desequilibrio que les impide acceder equitativamente a los procesos de integración económica regional y global”.

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación    | <p>Corte Constitucional</p> <p>Sentencia T496/2018</p> <p>18/12/2018</p> <p>Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Problema Jurídico | ¿La declaratoria de prescripción adquisitiva que realice un juez sobre un terreno baldío en un proceso de pertenencia trasgrede el ordenamiento constitucional y legal?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Principios        | Artículo 63, 64, 102, 150-18,                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Reglas            | Ley 160 de 1994, Artículo 375 del Código General del Proceso                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Subreglas         | <p>“(…), tales circunstancias eran suficientes para que la mencionada autoridad judicial infiriera razonablemente dos situaciones al respecto: por un lado, que no había claridad de si el bien era privado, y por otro, que existían indicios de que el mismo podría ser baldío y en ese orden no ser susceptible de apropiación por prescripción. El Despacho accionado, desde el inicio del trámite ordinario, tuvo conocimiento de supuestos fácticos que giraban en torno a la ausencia de certeza en relación con la naturaleza jurídica del predio cuya propiedad se pretendía usucapir”.</p> <p>“No obstante ese escenario de incertidumbre, el Juez que tramitó el proceso de pertenencia pretermitió valorar lo consignado en el Certificado de Tradición y Libertad aportado en el proceso de pertenencia y, dio por hecho que</p> |

el bien era de carácter privado, pero sin efectuar ningún análisis probatorio con respecto a ello. De tal suerte, el operador judicial optó por declarar la propiedad del inmueble en favor de un particular, apoyándose en los elementos de juicio que fueron adjuntados a la demanda y los que fueron decretados y practicados únicamente para tales efectos, verbigracia, inspección judicial, dictamen pericial testimonios e interrogatorios de parte”.

(...)

“El despacho censurado también omitió el deber de decretar y practicar pruebas de manera oficiosa con el apremiante propósito de esclarecer la verdadera naturaleza jurídica del predio objeto de litis, a modo de ejemplo, requiriendo al Incoder , hoy Agencia Nacional de Tierras para que, en el ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, rindiera los conceptos técnicos correspondientes y/o suministrara elementos de convicción que condujeran a la tramitación y resolución del caso por las sendas de la certeza y verdad”.

---

Fuente: Elaboración propia del autor con base en fallos de la Corte Constitucional de Colombia publicados en

[www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/)

