

Carga Dinámica de la prueba en los procesos de adjudicación y titulación de la propiedad en Colombia.

Monografía jurídica para optar al título de Abogada

Gloria Elcy Vélez Correa

Asesor

**Edier Adolfo Giraldo Jiménez
Abogado Magister en Filosofía**

**Corporación Universitaria Lasallista.
Facultad de Ciencias Sociales y Educación
Programa de Derecho
Caldas-Antioquia
2020**

Tabla de contenido

Introducción	4
Planteamiento del problema	5
Justificación	7
Metodología.....	8
Objetivos.....	10
Objetivo general.....	10
Objetivos específicos	10
Nociones generales de Bienes	11
Definición y clasificación de los bienes	11
Clasificación de los Bienes públicos	12
Título y modo	14
Inscripción del título	15
Patrimonio y Derecho Real	15
Ley 1579 del 2012: Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones	16
Bienes Baldíos.....	18
Impuesto Predial Unificado.....	21
Catastro multipropósito.....	22

¿Cómo aplica la carga dinámica de la prueba en los procesos de titulación y adjudicación en Colombia?	25
Análisis Jurisprudencial.....	27
Conclusiones	33
Referencias	34

Introducción

Este trabajo se inicia con una ligera mirada a las nociones básicas del derecho civil, con relación a los bienes, desde el Código Civil colombiano, la doctrina y la jurisprudencia. Retomando las definiciones y las clasificaciones de los bienes, la teoría del título y modo con su respectiva inscripción en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, pasando por el Impuesto Predial, la función de Catastro Multipropósito, y con ello mirar como aplica la carga de la prueba en los procesos de titulación y adjudicación en los predios sin antecedente catastral en Colombia, desde un análisis jurisprudencial.

Este análisis tiene sus fundamentos en la informalidad y la falta de claridad jurídica de los bienes inmuebles en Colombia, tal cual, como la Agencia Nacional de Tierras, en el Programa Presupuestal Vigencia 2017, lo describe: “la situación actual de informalidad de los predios rurales en términos de actualización catastral corresponde al 49.61%,” ello demanda llevar a cabo el levantamiento de información predial y catastral, y programas de clarificación, como lo es Catastro Multipropósito.

Con esta investigación se pretende analizar cómo aplica la carga de la prueba en los procesos de titulación y adjudicación en los predios sin antecedente catastral en Colombia, desde la ley, la doctrina y la jurisprudencia que en esta materia se ha dado en los últimos 25 años.

Planteamiento del problema

La problemática existente con la titularidad de los predios ha estado presente en Colombia a lo largo de su historia. La manera como se trasmite el derecho de uso y goce de las tierras ha mutado con la evolución normativa trascendiendo y desconociendo, en muchos casos, lo establecido por la codificación civil.

La tendiente costumbre a evadir las responsabilidades jurídicas sobre las maneras correctas de transmitir el dominio de los bienes inmuebles, a saber: compraventa, sucesión, usucapión, etc., ha llevado a que en Colombia exista una problemática tanto en el área rural como urbana frente a la tenencia, uso, propiedad y responsabilidades sobre la tierra. Situaciones como: la falta de claridad jurídica, posesiones, herencia no repartidas legalmente, títulos sin registrar, negociaciones verbales sobre predios y mejoras, son algunos de los escenarios que llevan a esta complejidad.

Dicho fenómeno que genera, no sólo inseguridad jurídica para los posibles compradores de buen a fe, sino también para el tenedor o poseedor de los predios y frente al Estado, cuando en procesos de adjudicación y titulación hace una calificación errada de la calidad del inmueble por no encontrar dentro de las pruebas aportadas antecedentes catastrales, induciendo al error al calificador, el cual por atribuir la calidad de bien baldío no continúa con el proceso vulnerando el derecho del poseedor de buena fe.

La inseguridad jurídica y la constante vulneración de derechos por dichas situaciones, que, por no poseer la información sobre los propietarios originarios de ciertos

predios, impiden la materialización del derecho a la propiedad, nos conduce a plantear la siguiente pregunta problema: ¿Cómo aplica la carga dinámica de la prueba en los procesos de adjudicación, y titulación en un predio colombiano sin antecedente catastral? Para dar respuesta a la misma y generar claridad y posibilidades jurídicas a los afectados, se realizará un rastreo normativo y jurisprudencial que dé cuenta de las posibilidades existentes para trasladar la carga probatoria al Estado en los procesos de titulación y adjudicación.

Justificación

Este trabajo de investigación se justifica en la necesidad misma que existe en Colombia de adjudicar y titular un sinnúmero de bienes inmuebles que son poseídos por distintos ciudadanos, tanto en el área urbana como en el rural.

Existe en Colombia una gama de posibilidades jurídicas que permiten adjudicar, y titular los predios, pero muchas desconocen el procedimiento apropiado para su caso, los requisitos y la entidad estatal competente, así como la regulación normativa aplicable, en razón a existir muchos decretos, pero tal cantidad se constituyen en una fuente de mala información, frente a la claridad en su aplicabilidad.

Otro aspecto en el cual encuentra justificación esta investigación reside en la posibilidad de aplicar la denominada CARGA DINAMICA DE LA PRUEBA en los procesos y procedimientos de Adjudicación y titulación de predios; lo cual facilitaría a los ciudadanos poseedores la adquisición de los títulos de propiedad.

Analizar los presupuestos y las condiciones de aplicación de esa carga dinámica de la prueba es otra de las grandes finalidades de esta investigación.

Metodología

El presente trabajo se desarrolló mediante la aplicación de un enfoque cualitativo, mediante la cual se pretendió indagar por una realidad social, humana, económica y jurídica, guiada por unas generalidades de tipo normativo, doctrinal y jurisprudencial, donde su buscaba determinar, cómo en el contexto colombiano aplica la carga de la prueba en procesos de titulación y adjudicación en los predios sin antecedente catastral.

El alcance de esta investigación es de tipo descriptivo, ya que se describen de forma sistemática situaciones jurídicas determinadas en la codificación Civil, abordadas por la jurisprudencia y tratadas desde la doctrina frente a una situación que afecta el territorio colombiano, realizando una narración detallada de la realidad que se estudia.

Este trabajo no procura por agotar totalmente la temática en relación a la titulación y adjudicación de los predios sin antecedente catastral en Colombia, pues se pretende indagar por la normativa y su aplicabilidad en los procesos de titulación y adjudicación tratándose de la carga dinámica de prueba, artículo 167 Código General del Proceso

El razonamiento deductivo comienza con las generalidades, tratando de ver si estas generalidades se aplican a casos específicos. En razón a ello se inicia una investigación de las nociones generales del derecho, pasando por la doctrina y la jurisprudencia para determinar cómo aplica ello propiamente en la carga dinámica de la prueba, en los procesos de titulación y adjudicación de los predios rurales sin antecedente catastral.

Dentro de las estrategias y herramientas utilizadas para el alcance del desarrollo del trabajo y el análisis de la información se utilizó la estrategia de rastreo documental mediante la lectura guiada por fichas bibliográficas de textos, jurisprudencia y normas que en la materia se han abordado en los últimos 25 años.

Objetivos

Objetivo general

Analizar el grado de aplicación de la Carga dinámica de la prueba en los procesos de adjudicación y titulación de un inmueble en Colombia, sin antecedente catastral.

Objetivos específicos

Identificar los fundamentos normativos y jurisprudenciales vigentes dentro del ordenamiento jurídico colombiano aplicables a los procesos de adjudicación y titulación de los predios rurales sin antecedente catastral.

Precisar el uso, los límites y características que permean los bienes de dominio público, en especial los bienes fiscales adjudicables, conocidos como Baldíos y su vigencia normativa, con relación a la titulación y adjudicación de los mismos.

Exponer los alcances y usos del impuesto predial y la función de Catastro Multipropósito en el territorio colombiano.

Nociones generales de Bienes

El Código Civil Colombiano, es el compendio de normas legales, que regulan el derecho privado al interior del país. Se clasifica en cuatro grandes libros: (i) De las personas, (ii) De los Bienes y de su Dominio, Posesión, Uso y Goce, (iii) De la Sucesión por Causa de muerte, y de las Donaciones Entre Vivos, (iiii) De las Obligaciones en general y de los Contratos.

Definición y clasificación de los bienes

Para una definición general sobre el término de Bienes en el derecho civil colombiano, se retoma el Libro Segundo, del Código Civil que trata de los Bienes y de su Dominio, Posesión, Uso y Goce: donde define en su artículo 653, que los Bienes consisten en cosas corporales o incorporales.

Las cosas corporales se dividen en muebles e inmuebles. Estos últimos se clasifican en cosas privadas, cuyo dominio pertenece a un particular y en cosas públicas, que son aquellas que están en cabeza del Estado.

La legislación colombiana se ha pronunciado en varias oportunidades frente a esta clasificación, en razón a que el Código civil, atiende al estudio de las cosas privadas, y el estudio de las cosas públicas debe ser atendido por el derecho administrativo, pero en nuestro ordenamiento se contemplan ambas desde el derecho privado. La Corte Constitucional en Sentencia T-150 de 1995, deja claro que el dominio de las cosas privadas y el dominio de las públicas obedecen a dos regímenes jurídicos completamente diferentes.

Clasificación de los Bienes públicos

Las cosas o también llamados bienes públicos a su vez se clasifican en: Bienes de usos público, y bienes fiscales.

Bienes de uso público, contemplado en el artículo 674 del Código Civil, son aquellos que, si bien pertenecen a la nación, su uso común concierne a los habitantes del territorio, además son inalienables, imprescriptibles e inembargables. (ejemplo: calles, plazas, puentes, caminos, y las aguas que no son privadas, entre otros), tal como se expresa en Sentencia T 150 de 1995, estos bienes se pueden aprovechar de manera libre, gratuita, impersonal, libre o colectivamente.

Bienes fiscales, son los bienes que estando en cabeza del Estado, su uso no pertenece generalmente a los habitantes.

Dicho esto, es claro, que su uso marca la gran diferencia entre los bienes fiscales y los bienes de uso públicos, y se asemejan en cuanto ambos bienes están en cabeza del Estado, esta particularidad conlleva a escudriñar un poco acerca del Patrimonio; dice Velásquez Jaramillo, en su libro de Bienes, que los bienes Fiscales hacen parte del dominio patrimonial del Estado, a diferencia de los bienes de uso público, en razón de tener el Estado solo un dominio eminente sobre ellos, no ejerce el derecho real, solo una reglamentación de uso, en sentido de ejercer soberanía sobre ellos, con base en el artículo 102 de la Constitución Política de 1991 y por tanto no hace parte de su patrimonio por no tener contenido económico o pecuniario.

Los bienes fiscales se clasifican en dos grandes grupos: (i) bienes fiscales propiamente dichos, que se equiparan por ejemplo a los edificios de oficinas públicas,

las escuelas, dineros por impuestos, multas entre otros, a diferencia de los bienes de uso público estos bienes son enajenables, imprescriptibles, y embargables. (ii) Bienes Baldíos, que son aquellos que carecen de otro dueño, y por lo tanto le corresponden al Estado. Estos bienes son el objeto de estudio de esta investigación, en razón a ellos se retoma más adelante el tema.

La sociedad permanentemente está en cambio, lo que conlleva a planteamientos nuevos, acordes a los hechos nacientes, en Sentencia 566 de 1992, La Corte Constitucional, presenta esta clasificación de los bienes en: (a) Bienes de dominio privado, (b) Bienes del Estado:

los bienes que posee como propiedad privada, en iguales condiciones que los particulares (CP art. 58). El artículo 102 de la Constitución al referirse al territorio y a "los bienes públicos que de él forman parte", para señalar que pertenecen a "la Nación", consagra el llamado dominio eminente: el Estado no es titular del territorio en el sentido de ser "dueño" de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él." (iii) Bienes de dominio público: "normalmente estatal y excepcionalmente privada, que se distingue no por su titularidad sino por su afectación al dominio público, por motivos de interés general (CP art. 1º), relacionadas con la riqueza cultural nacional, el uso público y el espacio público.

Esta sentencia, ratifica el entendido de la diferencia y la similitud que arraigan los bienes de la unión desde el Código Civil. Entonces es aquí cuando inicia la necesidad jurídica de una nueva clasificación y caracterización de los bienes de dominio público, y se retome su distinción en razón a la titularidad, pues ambos son imprescriptibles, pero los diferencia la posibilidad de enajenación y embargo. Además, como veremos más adelante el justo título va unido a la posesión regular.

Título y modo

Título: es el hecho generador de obligaciones y no un instrumento de adquisición y el Modo es la forma de ejecutar el título.

Clasificación de los títulos:

Según, Luis Guillermo Velásquez Jaramillo, en su libro Bienes, los títulos se clasifican en justos e injustos:

El título justo, en nuestro derecho positivo está unido al concepto de posesión regular. Artículo 764 del código civil que afirma como requisito de esta clase de posesión el justo título y la buena fe. Es justo cuando llena los requisitos exigidos por la ley:

- Que el título sea atributivo de dominio. (una compraventa, aporte en sociedad, donación, permuta...)
- Que el título sea verdadero, debe existir realmente y al título verdadero se opone el título falsificado o simulado.
- Que el título sea válido, que no adolezca de nulidad.

El título injusto es el que no reúne los requisitos legales, (el título falsificado, o aquellos títulos que no llenan las formalidades legales).

El modo es la forma de la realización o ejecución del título, es la forma jurídica mediante la cual se ejecuta o realiza el título cuando este genera la constitución o transferencia de derechos reales.

Existen modos originarios y modos derivados; los modos originarios son aquellos que se dan cuando la propiedad se adquiere sin que exista una voluntad anterior o precedente que la transfiera, como es el caso de la accesión, la ocupación y la prescripción. La propiedad no se recibe de ningún titular. Son modos derivados los que transfieren o transmiten la propiedad con fundamento en una sucesión jurídica, como la tradición y la sucesión por causa de muerte o acto de partición de una herencia.

Inscripción del título

La teoría del Título y modo permite revisar cómo llegan las cosas al patrimonio de una persona natural/particular o a una persona jurídica, en este caso, al patrimonio del Estado. El Código Civil en los artículos 745-749-756 y siguientes son reiterativos con la Inscripción del título en la oficina de Registro e Instrumentos Públicos, a diferencia de otros artículos, en estos no excluye ningún bien inmueble de esta solemnidad.

La Sentencia de Unificación Jurisprudencial, del 13 de mayo de 2014, expediente N 23.128, ratifica que la inscripción del título en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos acredita el dominio de un bien inmueble, y su importancia en razón a dar a conocer a terceros quién es el propietario del bien, y quién tiene su disponibilidad.

Patrimonio y Derecho Real

El patrimonio es el conjunto de activos y pasivos que están en cabeza de una persona natural o jurídica, dichos bienes tienen un contenido económico, y sobre ellos

se puede ejercer el derecho real, que es “aquel que se ejerce sobre una cosa sin respeto a determinada persona” (Restrepo, 2015), es decir derecho de propiedad de un bien.

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

La posesión no es un modo de adquirir el dominio, por el contrario, es una institución ligada a los modos de adquirir el dominio.

El Art. 762 del Código Civil define la posesión como la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño.

La posesión consiste en el ejercicio de actos de señor y dueño, por lo anterior solo pueden poseerse los bienes susceptibles de propiedad privada adquiribles por la usucapión, vale decir, las cosas que están en el comercio humano, tal como lo estipula el artículo 2518 del Código Civil. Seguidamente el artículo 2519 del mismo Código, afirma que los bienes de uso público no prescriben en ningún caso. Pero entonces, se identifica un gran conflicto de intereses al confrontarlo con el artículo 2517, porque aquí se dice que las reglas relativas a la prescripción se aplican igualmente en favor y en contra de la nación. Sin embargo, nace el interrogante: ¿sobre cuáles bienes de la nación se podría predicar la prescripción?

El poder físico directo sobre las cosas, en virtud del cual se ejecutan sobre ellas actos materiales de goce y transformación, sea que se tenga el derecho o que no se tenga; por ella obtenemos de los bienes patrimoniales el beneficio señalado por la naturaleza o por el hombre; ella misma realiza en el tiempo los trascendentales efectos que se le atribuyen, de crear y sanear el derecho, brindar la prueba óptima de la propiedad y llevar a los

asociados orden y bonanza; y es ella, no las inscripciones en los libros del Registro, la que realiza la función social de la propiedad sobre la tierra, asiento de la especie y cumbre de las aspiraciones de las masas humanas.

(Corte Constitucional, 1992)

A partir de lo anterior la Corte hace un cambio trascendental en la concepción de la posesión en la que concluye que la posesión es un derecho fundamental.

La prueba de la posesión del suelo, se deberá hacer conforme al artículo 981 del Código Civil. (actos positivos como: construcción de edificios, pago de impuestos, cerramientos, entre otros).

Bienes Baldíos

Los bienes baldíos, son aquellos bienes de dominio público, que están dentro de los bienes fiscales, siendo estos últimos caracterizados por ser: enajenables, imprescriptibles y embargables, y que, a diferencia de los bienes de uso público, estos bienes fiscales están dentro del patrimonio del Estado. Pero llama la atención que los bienes baldíos no están propiamente dentro del patrimonio del Estado, y carecen de titularidad, razón por la cual estos bienes no podrían ser enajenados y tampoco embargables, entonces allí empiezan a perder sus características principales.

Los baldíos tienen un tratamiento similar a los bienes de dominio privado, se denominan Baldíos por carecer de otro dueño.

Según el Decreto Ley 2363 de 2015, estos bienes, son adjudicables, y solo se obtiene la propiedad de los mismos mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través de la Agencia Nacional de Tierras, o por las entidades públicas en las que se delegue esta facultad.

La ley Ordinaria N 200 de 1936, expresa en su:

ART. 1º-Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos

prueba de explotación económica, pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella.

ART. 2º-Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior, es decir, que no son objetos de aprovechamiento económico.

La jurisprudencia, en sentencias como la C 595 de 1995 de la Corte Constitucional y otras, regula el término así: *“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 Corte Constitucional, en Sentencia T- 548, de 2016, aclaró que la ley 200 de 1936 no entra en contradicción directa con las disposiciones que regulan el tema de baldíos del Código Civil, ya que al leerse en conjunto se constata que el conflicto entre estas es apenas aparente, toda vez que la presunción de bien privado se da ante la explotación económica que realiza un poseedor, y en lo que se refiere a los bienes baldíos no se puede generar la figura de la posesión sino de la mera ocupación.

Es bastante clara la Corte Constitucional cuando advierte el conflicto que hay entre la Ley 200 con las disposiciones del Código Civil, cuando se refiere a la lectura conjunta de ambas normativas, pero entonces deja de lado el verdadero problema persistente en el vacío del ordenamiento jurídico, esto en razón que las disposiciones legales deben ser concordantes y no contradictorias entre sí, no basta identificar un problema de lectura, cuando persiste el problema legal de fondo, el trasfondo de los bienes baldíos, está en su titularidad, es un tema meramente patrimonial, sin ignorar que su definición no es lo suficientemente clara.

Además, la jurisprudencia, la doctrina y la ley reconocen la solemnidad de la inscripción del título para tener una información patrimonial, clara y actualizada.

Los bienes de dominio público tienen como particularidad el uso de los habitantes del territorio, singularidad que no ocupa a los bienes baldíos, puesto que estos tienen un tratamiento similar a los bienes particulares, por consiguiente, son ocupados por personas particulares.

Tener actos positivos y propios de dueño, como la explotación económica del suelo, sembrar, construir, habitar, constituir y sostener el grupo familiar dentro de un predio, sobre el cual se paga de impuesto, servicios públicos y todo tipo de arreglo, o mejoras que éste requiera, sobre el cual no se conoce dueño alguno, diferente al que hace todo esos actos positivos, y que además se realiza de forma pacífica, pública e ininterrumpida, es lo que da la calidad de poseedor, pero el Código Civil, contiene en sus disposiciones legales que en el caso de los baldíos es solo mera tenencia. Situación que obliga a reflexionar, ya vimos que los bienes fiscales están dentro del patrimonio del Estado, entonces, ¿Dónde están patrimonialmente los bienes baldíos, o a quien corresponden?, para ir desarrollando este cuestionamiento se hace necesario indagar sobre el impuesto predial, y la funcional de Catastro Multipropósito.

Impuesto Predial Unificado

Son medios probatorios aquellos en lo que se pueda constatar una relación entre la persona y el bien, para este caso el pago del impuesto, servicios públicos, valorizaciones, plano certificado por la autoridad catastral competente, que contenga; localización, linderos, medidas, nombre de colindantes, entre otras (Ley 1561 de 2012 y Ley 1183 de 2008).

El impuesto predial unificado es un gravamen real que recae sobre los bienes raíces, podrá hacerse efectivo con el respectivo predio independientemente de quien sea su propietario, de tal suerte que el respectivo municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea, y a cualquier título que lo haya adquirido. (Congreso de la República, 2010)

Con esta definición, la norma está diciendo que el Estado reconoce que sobre el predio del cual se paga Impuesto Predial, tiene un propietario, y el presupuesto de tener un propietario lo lleva a ser un bien privado, además porque el artículo 54 de esta misma norma, excluye los bienes fiscales del pago de Impuesto Predial. Al aceptar el pago de impuesto predial unificado, ya el Estado acepta al pagador como poseedor, y le reconoce actos positivos de señor y dueño, por consiguiente, ya es un bien que se puede adquirir por prescripción adquisitiva de dominio y argumentar lo contrario exigiría la prueba de sus fundamentos fácticos al Estado y no al ciudadano poseedor, que estaría amparado de la presunción de poseedor y de buena fe, dado, precisamente, el pago del impuesto predial sobre el inmueble.

Catastro multipropósito

El Catastro Multipropósito es un sistema de información que registra datos actualizados de la tierra, basado en predios formales e informales. La información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros datos; y registra intereses sobre los predios, en términos de ocupación, valor, uso y urbanización.

El IGAC como máxima autoridad catastral del país construyó el documento de conceptualización y especificaciones para la operación del catastro multipropósito (Congreso de la República, 2015). Expide, entre otras, esta resolución: Resolución Conjunta SNR No. 1732 IGAC No. 221 de 21 de febrero de 2018 (modificada por Resolución Conjunta No. SNR 5204 – IGAC 479 del 23 de abril de 2019) la cual tiene por objeto establecer los lineamientos y procedimientos para la corrección o aclaración, actualización, rectificación de linderos y área, modificación física e inclusión de área de bienes inmuebles, con el fin de dar solución a las inconsistencias que suelen presentarse en las transacciones y demás actos sobre este tipo de bienes, y el ajuste de la información en los sistemas catastral y registral, de acuerdo con la realidad física de los inmuebles, como contribución a la seguridad jurídica del derecho de propiedad. Por medio de esta Resolución se establece el procedimiento para la corrección de los linderos cuando existe pleno acuerdo entre los propietarios del

derecho de dominio de bienes inmuebles. (Congreso de la República, 2015)

Dice la doctora, Gloria Alonso, Directora del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que, a marzo de 2019, solo hay 88 municipios actualizados, se prevé con la nueva política que a 2022 lo estén 650, y en 2025, el 100% de los 1.102 municipios del país.

Esta cifra es una información determinante en este proceso investigativo, que obedece y da fe de la negligencia del Estado en el ejercicio de su tareas: como es tener un inventario certero, claro y preciso de los bienes que le corresponden, de los bienes dice ser de su propiedad, el Estado no tiene información suficiente para determinar que un bien le pertenece, es por ende tiene la carga probatoria de demostrar tal dominio, desvirtuando que el particular no ejerce actos de señor y dueño, y no tiene una explotación económica sobre el predio. Así mismo es inaceptable presumir que por no tener antecedente catastral, o título registrado donde figuren dueños anteriores, el predio corra la suerte de ser un bien baldío; si la base de datos, del Estado, a través de los municipios, departamentos y distritos, fuera sólida, y el certificado que expida la oficina de Registro e Instrumentos Públicos reporte que el predio "X", no tiene dueños registrados, pero figura en el patrimonio del Estado, en su listado de bienes fiscales, y fuese perfectamente determinado y determinable ese predio como un activo del Estado, con información mínima, ejemplo, linderos, entonces ese certificado tuviera toda fuerza vinculante del caso. No es válido aceptar que, por esta información desactualizada e

incompleta, y la evidente inseguridad jurídica de propiedad en todos los casos donde no exista propietario registrado en la matricula del inmueble, debe presumirse baldío.

¿Cómo aplica la carga dinámica de la prueba en los procesos de titulación y adjudicación en Colombia?

Para comprender la aplicación de la Carga Dinámica de la prueba es importante esbozar un poco el término jurídico, en razón ello, se empieza por identificar el principio jurídico general de la carga de la prueba: Onus Probandi, principio que señala quién está obligado a probar un determinado hecho ante la ley.

La carga de la prueba está consagrada legalmente en el ordenamiento jurídico, en el año 1970, en el Código de Procedimiento Civil, establecía el artículo 177 *“Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*, bajo este entendido se diría que quien alega debe probar. Norma derogada.

Posteriormente, surge una novedad procesal, con la expedición de la Ley 1564 del 2012, Con el Código General del Proceso, el legislador en el artículo 167, inciso 2:

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber

intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.

Norma que desvirtúa en su totalidad el postulado de la ley anterior “quien alega tiene que probar”, ahora se dice según el entendido “quien puede debe probar”. (Corte Constitucional , 2016)

Esta obligación ha sido reconocida por la jurisprudencia en varias ocasiones, a través del Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia, en el entendido que han reconocido la Carga de la prueba, como un deber de colaboración con la administración de Justicia, prueba aquella parte a la que le quede más fácil hacerlo, no quien lo alega exclusivamente. Principios como la solidaridad, lealtad, igualdad, buena fe procesal, entre otros, siendo propios de la carga dinámica de la prueba, fortalecen y permiten al juez, de oficio o a petición de parte redistribuir la carga de la prueba, para esclarecer los hechos controvertidos.

“Quien puede debe probar”, como lo postula la Corte Constitucional, lleva al entendido, para el objeto de estudio de esta investigación, que el Estado, teniendo una postura más favorable frente al ciudadano, está en la obligación de aportar las pruebas, que lo acreditan como propietario de los bienes fiscales adjudicables, llamados bienes baldíos, ya que el Estado tiene una mayor cercanía a esa probabilidad de titulación, en virtud a que la Jurisdicción ordinaria rechaza de plano los Procesos de Prescripción adquisitiva de dominio, cuando el inmueble objeto de litigio está determinado como baldío, por el simple hecho de no tener un antecedente catastral, ignorando los actos positivos de señor y dueño que el demandante prueba haber tenido en dicho predio.

Análisis Jurisprudencial

En sentencia de La Corte Constitucional T150 de 1995, la legislación civil afirma que los bienes de dominio privado y los de dominio público aplican a dos regímenes jurídicos diferentes. Define los bienes de **dominio público** como el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad.

Así la Corte, continua con el termino de bienes fiscales, con la misma clasificación: fiscales propiamente dichos, que son los que están al servicio directo de los habitantes y Fiscales adjudicables, que son los baldíos, en los cuales dice que el Estado asume la titularidad en la medida que se traslade el uso y la explotación a manos particulares.

En este orden de ideas se reviven los vacíos jurídicos con relación a la definición y función del bien fiscal adjudicable, bien baldío, porque el Estado reconoce que no tiene titularidad sobre dicho predio, y sin titularidad no es posible ejercer el derecho real, es claro que la Carta Constitucional de 1991, en su artículo 102, infiere un dominio sobre todo el territorio, pero con trazabilidad hacia el control y el uso, y no sobre el derecho real acaecido sobre la propiedad.

En Sentencia T 1776 de 2016, la Corte considera que No es admisible deprecar la calidad de baldío esgrimiendo solamente lo consignado en el certificado expedido por el Registrador, en el cual se plasmó *“que el predio no cuenta con antecedentes registrales ni titulares de derechos reales”*.

Retoma el artículo 1 y 2 de la ley 200 de 1936, y trae a colación la ley 1430 de 2010, artículo 54, modificado por el artículo 177 de la ley 1607 de 2012: *Inciso 2 “En materia de impuesto predial y valorización los bienes de uso público y obra de infraestructura continuarán excluidos de tales tributos, excepto las áreas ocupadas por establecimientos mercantiles.”*

Existe una dualidad entre los artículos 54 y 60 de la Ley 1430 de 2010. Pues el artículo 54 declara que los bienes de uso público (bienes de la Nación, dentro de los cuales están los bienes fiscales propiamente dichos y los adjudicables, incluidos los denominados baldíos) son inmuebles excluidos del tributo del Impuesto Predial, y en el numeral 60 establece que dicho impuesto recae sobre el bien inmueble independiente de quien sea su propietario, por consiguiente ello alude sin temor algo que quien paga el impuesto predial no reconoce otro dueño diferente de él mismo, y el Estado al recibir este pago, acepta de manera implícita que hay un particular ejerciendo actos positivos sobre ese bien, lo que lo convierte en un bien privado, pues sino es un bien de dominio público es un bien de dominio privado, de acuerdo a la distinción que se hace que la sentencia T 150 de 1995, además de la legislación.

Otra situación jurídica que se contrapone con el inciso 2 del artículo 1 de la ley 200 de 1936 “El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos, prueba de explotación económica, pero si pueden considerarse como elementos complementarios de ella”. Es el hecho de pagar este tributo me reconoce que la construcción de edificio, (para el caso de estudio vivienda rural/urbana), si constituye prueba de explotación económica.

“Para efectos de la presente ley, también se entenderá por posesión material sobre un inmueble rural, la explotación económica, la vivienda rural” (Congreso de la República, 2012). Y el Proceso Único de Formalización del decreto 902 de 2017, me remite a la ley 1561 de 2012, lo que adule, que el inciso 2 del artículo 1 de la ley 200 de 1936, presenta un choque de confusiones a la hora de adjudicar, sanear la falsa tradición o formalizar la titulación de los predios en Colombia. La palabra baldío, va atada a la adjudicación, explotación económica, y a la ocupación, pero ignora el Carácter Real del Impuesto Unificado. Este tributo reconoce un propietario, lo que configura el complemento del artículo 1 de ley 200 de 1936, cuando presume que no son baldío, sino propiedad privada “los inmuebles rurales poseídos por particulares, cuando aquéllos son explotados económicamente por medios positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación.” Pues cuando el Estado acepta y recibe el tributo de aquel sujeto sobre un inmueble a través del Impuesto Predial Unificado, está reconociendo un inmueble privado, con explotación económica, donde hay un propietario/dueño diferente al Estado, quien aporta periódicamente y de acuerdo a la valorización catastral por el inmueble que ocupa-posee, y ¿qué mejor acto positivo propio de señor y dueño, que tributar al Estado?. Más aún cuando la ocupación se hace no con ganado, sino con la familia, que es el núcleo fundamental de la sociedad.

Claro está que registro catastral no constituye título de dominio, ni tampoco busca sanear los vicios de la titulación, ni de la posesión, pero sí reconoce propiedad privada, pues el Estado no se va a perseguir en cabeza de él mismo sus propias propiedades, las persigue en cabeza de los particulares.

La presunción de baldío desconoce la existencia de bienes inmuebles privados históricamente poseídos sin formalización legal, en este orden de ideas, aquel predio que paga Impuesto Predial Unificado, no es un baldío, presume de propiedad privada en favor de quien ejerce la posesión y está haciendo las veces del dueño, pues no reconoce otro dueño más que el mismo, así está cumpliendo con el requisito para ser objeto de un proceso de Pertenencia, ser un inmueble de propiedad privada y no de uso público, estando en la obligación el Estado de demostrar y probar que el bien es un predio baldío, pues ya el poseedor ha demostrado ser el dueño, y no tener la mera expectativa de la ocupación, puede que exista un indicio que ponga en duda la naturaleza jurídica del inmueble, pero no es el poseedor el obligado a demostrar que el bien no es un baldío como requisito para poder acudir al proceso de pertenencia. (Corte Suprema de Justicia, 2017)

Después de las precisiones precedentes, es necesario distinguir, entonces, entre el certificado del registrador de instrumentos públicos que se denomina «negativo» y aquel que no indica -de manera clara y expresa- que respecto del predio al cual hace referencia, no aparece ninguna persona como titular de un derecho real sujeto a registro.

El primero, ha sido plenamente aceptado en el ordenamiento positivo y da lugar a que el proceso de declaración de pertenencia sea adelantado contra personas indeterminadas cuya protección se garantiza a través del emplazamiento que en forma obligatoria debe realizarse, sin que eso conlleve necesariamente una decisión estimatoria de las pretensiones, porque en virtud de sus atribuciones constitucionales y legales, el juez siempre deberá valorar el cumplimiento de los requisitos fijados por el legislador para la prescripción adquisitiva de la propiedad.

El otro documento, en cambio, no ofrece claridad frente a la titularidad de derechos reales objeto de registro sobre el bien cuya propiedad se pretende obtener mediante usucapión, y por lo tanto, no resulta idóneo para determinar su inexistencia, de ahí que en él no pueda ampararse válidamente una declaración como la perseguida en la acción de pertenencia de reconocer, con efectos erga omnes, la adquisición del dominio con la correlativa extinción de ese mismo derecho que pudiera detentar otra persona.

Como lo ha dicho en forma insistente la Corte Constitucional, la figura que instituye el artículo 1º de la ley 200 de 1936 bajo la forma de una presunción, es el ‘modo’ constitutivo de la ocupación, porque si a la Nación le basta la posesión económica de la tierra baldía para considerarla o presumirla de dominio particular, quiere decir que es suficiente esa sola posesión para adquirir la propiedad de los baldíos.

La Corte Constitucional expresa que: A lo largo de la historia no se ha construido una base de datos completa, consistente e interoperable que dé cuenta bajo criterios de confiabilidad, calidad, actualización y precisión la información de la propiedad rural, así lo recoge la Sentencia 488 de 2014.

Nótese que la jurisprudencia es reiterativa al reconocer la falta de claridad jurídica sobre los predios, situación que obliga a revisar el tema de la Seguridad jurídica, siendo este un principio de gran relevancia en el ordenamiento jurídico colombiano, en razón a que éste atraviesa la estructura del Estado y constituye parte esencial en los negocios jurídicos, y en la sociedad.

Esta certeza o seguridad jurídica es una garantía que el Estado le brinda a los ciudadanos, con el fiel compromiso de cuidar y velar por sus derechos, evitando la vulneración de los mismos, y en el caso que sean violentados el Estado debe tener el

mecanismo para su reparación, tanto por quien los vulneró como por el Estado mismo; en este orden de ideas, el Estado es garante de la protección de los Derechos de sus ciudadanos.

Los conflictos jurídicos se deben resolver acorde a las normas vigentes, hoy el artículo 167 inciso 2 de CGP, “prueba quien puede”, permite al ciudadano una cierta estabilidad o seguridad jurídica, dando igualdad entre las partes a la hora de probar, en el caso de la titulación y adjudicación de un bien inmueble, el Estado y el ciudadano están en la misma posición, con la diferencia que el Estado en su posición de garante tiene mejores posibilidades de probar su postura.

La falta de información, o poca claridad jurídica que reposa en la Oficina de Registro e instrumentos Públicos no da lugar a denominar el bien que no detenta titulares de dominio real, en bien un baldío, y por consiguiente se presume bien de uso público en cabeza del Estado. Esa presunción la debe probar el Estado, desvirtuando, sin vulnerar los derechos del cuidando, los actos de señor y dueño que este realizó en el predio objeto de litigio, su condición de baldío, o bien de dominio público.

Conclusiones

De acuerdo a la jurisprudencia en especial Sentencia T1776 de 2016, queda claro que es el Estado quien tiene la carga de prueba en los procesos de titulación y adjudicación de los predios en Colombia, porque solo él tiene el deber de desvirtuar la calidad de bien privado acreditado por actos positivos de señor y dueño en actividades de transformación, construcción, cerramientos, pago de impuestos, la explotación económica, entre otros y demostrar que es baldío.

El predio que se presume privado, y quedó demostrado que tuvo explotación económica, sale de los bienes de uso público, al salir de allí, pierde su condición de imprescriptibilidad, y por ende ya no es un bien adjudicable, se adquiere por posesión, mediante la Prescripción Adquisitiva de Dominio.

Cumplido el objeto de Catastro multipropósito el Estado tendrá una información, clara, actual y acertada de los bienes de uso público que hacen parte de su patrimonio, y es en ese momento que en sus activos estarán los bienes baldíos, los cuales dejarán de llamarse baldíos, y se constituirán en bienes fiscales, pues realmente estarán en cabeza del Estado, bajo su titularidad y dentro de su patrimonio. Siendo así el termino jurídico de bien Baldío desaparece del ordenamiento jurídico, porque no habrá ningún bien que carezcan de dueño, todo estará bajo un patrimonio, ya sea del Estado o de un particular.

Referencias

Alonso, G. (2019). Gobierno aprueba Conpes para la Realización del catastro multipropósito.

Congreso de la República. (2001). Ley 716 Por la cual se expiden normas para el saneamiento de la información contable en el sector público y se dictan disposiciones en materia tributaria y otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (2010). Ley 1430 Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (2012). Ley 1561 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. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (2012). Ley 1564 por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Bogotá : Congreso de la República.

Congreso de la República. (2012). Ley 1579 Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (2012). Ley 1607 Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de la República.

Congreso de la República. (2015). Ley 1753 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Bogotá: Congreso de la República.

Consejo de Estado. (1997). Sentencia 977 de 8 de agosto de 1997. Magistrado ponente Cesar Hoyos Salazar. Colombia.

Corte Constitucional . (1995). Sentencia C-595 de 7 de diciembre de 1995. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz. Colombia.

Corte Constitucional . (2016). Sentencia C-086 de 24 de febrero de 2016. Magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio. Colombia.

Corte Constitucional. (1992). Sentencia T 494 de 12 de agosto de 1992. Magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Colombia.

Corte Constitucional. (2012). Sentencia 255 de 29 de marzo de 2012. Magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio. Colombia.

Corte Constitucional. (2012). Sentencia 644 de 23 de agosto de 2012. Magistrado ponente Adriana María Guillén Arango . Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-566 de 23 de octubre de 1992. Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero. Colombia.

Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia T -150 de 4 de abril de 1995. Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero. Colombia.

- Corte Constitucional de Colombia. (2014). Sentencia T 488 de 9 de abril de 2014. Magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio. Colombia.
- Corte Suprema de Justicia. (2016). Sentencia STC 1776 de 16 de febrero de 2016. Magistrado ponente Luis Armando Tolosa Villabona. Colombia.
- Corte Suprema de Justicia. (2017). Sentencia 9845 de 10 de julio de 2017. Magistrado ponente Alvaro García Restrepo. Colombia.
- Echeverri, J. (2014). La propiedad de los bienes de uso público. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 73-98.
- Echeverri, J. (2015). Derecho Administrativo de Bienes. *Los bienes públicos: historia, clasificación, régimen jurídico*. U. Externado de Colombia.
- Fonseca Palomino, J. (2018). Presunción sobre bienes baldíos: propiedad privada o mera expectativa. Universidad Santiago de Cali.
- García, D. (2010). *El principio de la buena fe en materia de derecho civil*. Obtenido de <http://tangara.uis.edu.co/biblioteca/web/tesis/2010/138102.pdf>.
- Gómez, R. (2012). Aportes jurisprudenciales y doctrinales sobre la prescripción adquisitiva del dominio y el justo título en el derecho colombiano. *Entramado*, 100-125.
- López Borrero, G. (2018). La Formalización de la propiedad rural en el proceso de titulación de Baldíos en Colombia. Cali: Universidad Santiago de Cali.
- Ochoa Carvajal, R. H. (2006). *Bienes*. Bogotá: Temis S.A.

Peña Huertas, R. (2018). El derecho al despojo en Colombia: u análisis de la regulación de adjudicación de baldíos desde abajo. *Análisis Político*, 3-17.

Presidencia de la República. (1970). Decreto 1250 Por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos. Bogotá: Presidencia.

Presidencia de la República. (2015). Decreto 2363 por el se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT; se fija su objeto y estructura. Bogotá: Presidencia.

Presidencia de la República. (2017). Decreto Ley 902 por el cual se adopten medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización de Tierras. Bogotá: Presidencia.

Presidente de la República. (1970). Decreto 1400 Código de Procedimiento Civil,derogado por Ley 1564 de 2012. Bogotá: Presidencia.

Restrepo, H. V. (2015). *Código Civil* . Medellín: Sánchez R Ltda.

Rivera, V. A. (2007). *Agencia Prensa Rural*. Recuperado el 10 de Junio de 2020, de Prensa Rural: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article1288>