

¿Es la SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional, un Reconocimiento de Error Jurisdiccional en los procesos de Pertenencia que Adjudicaron Bienes Baldíos?

Por. Sandra Patricia Garzón Bolívar¹

Para entender la problemática planteada, se hace necesario saber qué es un error jurisdiccional en el derecho colombiano, y remontarnos a su reconocimiento a partir de la norma suprema, es allí donde se puede evidenciar cómo nace la responsabilidad del Estado por la administración de justicia, encontrando que la Carta Magna en su artículo 90², concibe que el Estado Colombiano es responsable por acción u omisión de las autoridades. Dentro de ese concepto están comprendidas todas las acciones u omisiones que se presenten con ocasión del ejercicio de la función de impartir justicia en que incurran no sólo los funcionarios sino también los particulares investidos de facultades jurisdiccionales, los empleados judiciales, los agentes y los auxiliares judiciales.

Con esta premisa al adentrarnos en el desarrollo temático tenemos que mencionar el artículo 65³ de la ley 270 de 1996, el cual contempla la esencia fundamental de la Responsabilidad del Estado por el hecho del error Jurisdiccional, y agrega la mencionada norma que el estado responderá patrimonialmente por las acciones u omisiones de sus agentes judiciales, y es allí donde se habla de falla en el servicio por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia y el error jurisdiccional.

Entonces ¿qué es el error jurisdiccional?, pues como ya se ha explicado es una de las causas de Responsabilidad el Estado, pero para dar su concepto basta mirar el artículo 66⁴ de la ley 270 de 1996, el cual indica que *“Es aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley”*.

Para Poded, *‘el error existe cuando, por dolo, negligencia o equivocado conocimiento o apreciación de los hechos, se dicta una resolución judicial que no se ajusta a la verdad y a la realidad de tales hechos y que, por lo tanto, merece el calificativo de injusta’*, para Almagro, el error supone *‘un resultado equivocado’ no ajustado a la ley, ‘bien porque no se haya aplicado correctamente el Derecho, bien porque se hayan establecido unos hechos que no se corresponden con la realidad’*⁵.

¹ Abogada Especialista en Derecho Administrativo, de la Universidad Libre de Colombia, Actualmente se desempeña como Abogada de Proyectos en ARCE ROJAS CONSULTORES & CIA SAS. www.arcerojas.com

² **Constitución política. ARTÍCULO 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra este.

³ **Ley 270 de 1996, ARTÍCULO 65. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes judiciales.

En los términos del inciso anterior el Estado responderá por el defectuoso funcionamiento de la administración de justicia, por el error jurisdiccional y por la privación injusta de la libertad.

⁴ **Ley 270 de 1996 ARTÍCULO 66. ERROR JURISDICCIONAL.** Es aquel cometido por una autoridad investida de facultad jurisdiccional, en su carácter de tal, en el curso de un proceso, materializado a través de una providencia contraria a la ley

⁵ Reyes Monterreal, José María. La responsabilidad del Estado por error y anormal funcionamiento de la administración de justicia. Editorial Colex. Segunda Edición. Madrid. 1995. Págs. 24 y 25

Teniendo un panorama claro, podemos concluir que el error se da por, un defecto sustantivo, orgánico o procedimental, un defecto fáctico, un error inducido, una decisión sin motivación, un desconocimiento del precedente o una violación directa de la Constitución, y para el caso que nos ocupa, es toda disconformidad de la decisión del juez con el marco normativo que regula el tema de la decisión.

En este orden de ideas, se precisa que el error Judicial se puede dar por defecto fáctico o defecto sustancial.

El defecto fáctico puede darse cuando el Juez:

1. No consideró un hecho debidamente probado o
2. Se consideró como fundamental un hecho que no lo era, o
3. Se presentan distancias entre la realidad material y la procesal, porque no se decretaron pruebas conducentes para determinar el hecho relevante para el derecho o,
4. Porque la decisión judicial se fundamentó en un hecho que posteriormente se demostró que era falso

y el defecto sustancial o normativo es cuando el juez:

1. En la aplicación del derecho, cuando se aplica al caso concreto una norma que no era relevante o se dejó de aplicar una directa o indirectamente aplicable al mismo o
2. Cuando se aplicaron normas inexistentes o derogadas u otros similares

Ahora bien, en cuanto al problema jurídico presentado en la SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional, en los procesos de pertenencia se analiza, que existen leyes muy antiguas que impiden que la prescripción se realice a bienes del estado, y vemos cómo se remonta al artículo 2 de la Ley 120 de 1928⁶ que dispuso que la prescripción adquisitiva de dominio “(...) no puede ejercitarse contra la Nación y demás entidades de derecho público respecto de bienes declarados imprescriptibles”. En el artículo 5, por su parte, se señaló que la declaración judicial de pertenencia no comprenderá ni afectará los bienes imprescriptibles. En concordancia con las precitadas disposiciones, el artículo 12 precisó que la sentencia que se pronuncie en el juicio sobre prescripción adquisitiva del dominio “no funda la excepción de cosa juzgada sino contra las personas que intervinieron como parte en el juicio”.

La sentencia hace un recuento histórico normativo de las leyes que protegen los bienes del estado, recalca la imprescriptibilidad que tienen estos. Concepto de imprescriptibilidad que actualmente se encuentra fundamentado como norma constitucional contenido en el artículo

⁶ Artículo 2 Ley 120 de 1928: “Artículo 2º. Todo aquel que tenga en su favor una prescripción adquisitiva de dominio podrá pedir la declaración judicial de pertenencia, la cual una vez obtenida cuando se trate de inmuebles, será inscrita en el libro número 1º de la correspondiente oficina de registro y producirá los efectos señalados en el Artículo 2534 del Código Civil. La acción que se reconoce por ese Artículo no puede ejercitarse contra la Nación y demás entidades de derecho público respecto de bienes declarados imprescriptibles”. El artículo 690 del Código de Procedimiento Civil de 1970 derogó expresamente tanto la Ley 120 de 1928 como la 51 de 1943 y en su artículo 413 reguló el proceso de pertenencia y lo sometió, como regla general, a los trámites del proceso ordinario. Código General del Proceso. Ver: Corte Suprema de Justicia, Sentencia de noviembre 16 de 1978, Magistrado ponente, doctor Luis Carlos SÁCHICA, Gaceta Judicial, tomo CLVII, número 2397, pág. 263. Ver, Corte Constitucional, Sentencias C-251 y C-530 de 1996.

63 de la Carta Política⁷, La Corte también aduce que las normas siempre han estado en concordancia en cuanto a la imprescriptibilidad de los bienes del estado y por es por esto que el proceso de pertenencia no es un modo de adquisición de estos bienes, ya que los bienes baldíos siendo bienes del estado tienen su imprescriptibilidad por este hecho, y en este sentido podemos encontrar que han sido reiteradas las sentencias tanto del Consejo de Estado como de la Corte Suprema de Justicia y de la propia Corte Constitucional, que se ha pronunciado sobre la inoponibilidad de las sentencias que declaran la pertenencia sobre bienes imprescriptibles, tales como la Sentencia del 9 de octubre de 2013 del Consejo de Estado, Sección Tercera, dentro del expediente 26139; sentencias STC15027-2014, STC2628-2015, STC2973-2015, STC3765-2015, STC10474-2015, STC11637-2015, STC14853-2015, STC11857-2016, STC11801-2016 y STC9108-2017 de la Corte Suprema de Justicia; y sentencias T-488 de 2014, T-461 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016 de la Corte Constitucional.

Por consiguiente, la Corte mediante el fallo de la SU-288 de 2022, reconoce que las sentencias de pertenencia se fallaron de dos formas, a saber, una aplicando el artículo 1 de la ley 200 de 1936⁸, y otra haciendo uso del artículo 48 de la ley 160 de 1994⁹. La primera se basaba en la posesión del predio por la explotación económica sin aplicar la presunción de

⁷ Art. 63 Constitución Política de Colombia *Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

⁸ **Artículo 1º de la ley 200 de 1936.**- Modificado por el artículo 2 de la Ley 4 de 1973. 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 pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este Artículo.

Art. 2 de la ley 4 de 1973. *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 pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este artículo.*

⁹ **Art. 48. De la ley 160 de 1994.** *De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria adelantará los procedimientos tendientes a:*

1. *Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado.*

A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba 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.

Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente Ley, no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.

2. *Delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares.*

3. *Determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos.*

PARAGRAFO. *Para asegurar la protección de los bienes y derechos conforme al artículo 63 de la Constitución Política y la Ley 70 de 1993, el INCORA podrá adelantar procedimientos de delimitación de las tierras de resguardo, o las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieran a los particulares.*

baldío. La segunda demostrando que el predio efectivamente es de propiedad privada y al no tener certeza de esto se da la presunción de baldío.

Y es entonces donde surge el gran interrogante, si las sentencias que no acreditaron en debida forma la titularidad de predio privado, desvirtuando que fueran predios baldíos, donde el juez falló la prescripción adquisitiva, desconoció la normatividad vigente de los bienes imprescriptibles, y por esto cometió un error jurisdiccional, por defecto sustancial, teniendo en cuenta lo ya expresado por la corte, Sentencia T-727 de 2016, en la cual dijo:

*“(…), el juez debe llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto, tales como los artículos 1° de la Ley 200 de 1936; 65 de la Ley 160 de 1994, 675 del Código Civil, y 63 de la Constitución Política, sin desconocer que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío, ante la ausencia de **propietario privado registrado**, pues tal desconocimiento lo puede llevar a incurrir en un defecto sustantivo por aplicar una regla de manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable”¹⁰ (Negrillas fuera del original)”.*

Al respecto, ante esta problemática y a fin de dar una posible solución la SU-288 del 2022, de la Corte Constitucional responde cuando, indica:

(…) en las sentencias contra las cuales se dirigen las acciones de tutela dictadas por jueces civiles en procesos de pertenencia, se evidencia que no aplicaron ni interpretaron de manera uniforme las disposiciones del régimen especial de baldíos, razón por la que adoptaron decisiones diferentes y en algunos casos contradictorias. El enorme impacto social que tiene esta diversidad de posiciones, en un tema de especial trascendencia para la equidad y la justicia social, constituye una razón para la adopción de esta decisión de unificación (...)”¹¹(cursiva y subrayado fuera del texto).

Mas adelante menciona:

*las sentencias de prescripción que recaigan sobre bienes que **no acrediten la propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994**, no le son oponibles al Estado. En otras palabras, **la titularidad quedará resuelta con efectos de cosa juzgada frente a particulares**, pero no frente al Estado, dado que los predios que fueron objeto de la controversia podrán **ser sometidos a procesos de clarificación** de los que podría resultar **probada su naturaleza de bien baldío, situación que activaría los protocolos de recuperación a cargo de la autoridad de tierras** (negritas y subrayado fuera del texto)*

Las sentencias de declaración de pertenencia proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido

¹⁰ Ver, Corte Constitucional, sentencias T-548 de 2016 y T-549 de 2016.

¹¹ Ver, Corte Constitucional, SU288.del 2022, numeral 480, página 161

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

lo anterior obedece a sentencias que fueron dictadas con posterioridad a la ley 160 del 94 y en cuanto a las que fueron dictadas con anterioridad y basadas en el art. 1 de la ley 200 de 1936, la Corte sostuvo lo siguiente:

*Las sentencias de pertenencia en las que se aplicó el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 bajo la interpretación según la cual la presunción de propiedad privada que contemplaba dicha disposición permitía adquirir por prescripción bienes baldíos incurrieron en **defecto sustantivo**. No obstante tal defecto, y solo para los casos objeto de revisión en el expediente acumulado que ahora se estudia, la Corte dejará en firme las sentencias de pertenencia, en cuanto (i) los supuestos fácticos alegados permitan inferir que se cumplió la finalidad subyacente de las normas de reforma agraria, que consisten en garantizar el acceso a la tierra de la población campesina, razón por la que resultan materialmente compatibles con el artículo 64 superior; (ii) que los predios no superen el área máxima adjudicable conforme a la legislación vigente en el momento en que se acreditó el inicio de la ocupación; y (iii) que fueron prescritos en favor de personas que, en principio, cumplirían las condiciones subjetivas exigidas por la normatividad vigente, sin perjuicio de que puedan ser revisadas durante el barrido predial mediante la fase judicial del procedimiento único, en el evento de que tales condiciones subjetivas y objetivas no hubieren sido cumplidas¹².*

Nótese que, en ambas indicaciones de la Corte, se establecen los posibles errores jurisdiccionales cometidos por los jueces civiles que fallaron procesos de pertenencia cuando no acreditaron la titularidad de bien privado, he incluso habla del error por defecto sustantivo, admitiendo de esta manera que si existió. Vale la pena entonces preguntarse, si en la revisión que la ANT, debe hacer con el fin de lograr la recuperación de sus baldíos en la que seguramente se verán afectadas varias personas que actualmente ostentan el derecho de dominio sobre estos predios, puede surgir para el estado una serie de demandas por la falla en el servicio, teniendo en cuenta como ya se explicó anteriormente, que el Estado es responsable por la acción u omisión de las autoridades públicas, sin perjuicio de que la ANT, recupere su baldío, podría entonces el Estado verse inmerso en una declaratoria de responsabilidad por error jurisdiccional? ¿y cuánto podrían llegar a costar estos procesos para el Estado, y las reparaciones que con ellas conllevan? ¿Se podrá hablar de acción de

¹² Ver, Corte Constitucional, SU288.del 2022, numeral 610 regla 11, Pagina 204.

repetición contra los funcionarios que emitieron los fallos? ¿Es procedente que, por los medios de control existentes para solicitar la responsabilidad del Estado, el titular del derecho de dominio que se vea afectado por la decisión de la ANT sea indemnizado por el Estado por todo concepto (¿daño material e inclusive por qué no un daño moral?)?

Tener la respuesta a los anteriores interrogantes no es fácil, pero si podemos partir del análisis de los elementos o requisitos de la responsabilidad del Estado por el hecho del error jurisdiccional, los cuales están contenidos en el artículo 67 de la ley 270 de 1996¹³, y que para fácil comprensión se sintetizan así:

1. Que el error esté contenido en una providencia judicial **en firme.**
2. Que se incurra en **error fáctico o normativo;**
3. Que se cause un **daño cierto y antijurídico (el titular no debe tener la obligación de soportarlo).**
4. Que el error **incida en la decisión judicial en firme.** (el error ha de radicar en un equivocado enjuiciamiento o no aplicación a aquél de la solución únicamente querida por el legislador)

En conclusión, se configuran los elementos para exigir la reparación del daño por el error jurisdiccional, sin embargo, cada caso tendrá un universo de posibilidades que habrá que estudiar de fondo y habrá que ver con el pasar del tiempo si algún afectado se encamina en la lucha judicial de hacer responsable al Estado, por el daño ocasionado y exigir la reparación de tal hecho.

¹³ Art 67. PRESUPUESTOS DEL ERROR JURISDICCIONAL. El error jurisdiccional se sujetará a los siguientes presupuestos:

1. El afectado deberá haber interpuesto los recursos de ley en los eventos previstos en el artículo 70, excepto en los casos de privación de la libertad del imputado cuando ésta se produzca en virtud de una providencia judicial.

2. La providencia contentiva de error deberá estar en firme.

(Nota: Ver Sentencia de unificación Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente No. 73001-23-31-000-2009-00133-01(44572) de 18 de julio de 2019, C.P. Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera.) la cual agrego que:

Dicho error se materializa únicamente a través de una providencia judicial; Debe enmarcarse en los mismos presupuestos que la jurisprudencia ha definido como una “vía de hecho”, y No es posible reclamar por la actuación de las altas corporaciones de la Rama Judicial, porque ello comprometería en forma grave la seguridad jurídica