



Al responder cite este Nro.
20201030177741

19 de Marzo de 2020

Señor

MAURICIO CEBALLOS

Corporación Escuela Galán

Calle 10 No. 4-21 La Candelaria

Bogotá, D.C.

Asunto: Su consulta con radicado ANT 20206200135672 – adquisición de mejoras en el marco del proyecto para la conservación y mantenimiento de los servicios ecosistémicos en el Parque Nacional Natural El Cocuy.

En atención al radicado del asunto, a través del cual consulta acerca de la viabilidad jurídica de realizar la negociación de las mejoras del predio “Ratón”, con miras al saneamiento del Resguardo Indígena Unido U’wa y del proyecto de conservación de los servicios ecosistémicos del PNN El Cocuy, me permito emitir concepto jurídico en los siguientes términos:

I. HECHOS Y PROBLEMA JURÍDICO

De su escrito de consulta se resaltan los siguientes aspectos relevantes:

1.1 El 26 de julio de 2016, la sociedad Oleoducto Bicentenario de Colombia SAS, la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia y la Corporación Escuela Galán para el Desarrollo de la Democracia, suscribieron un convenio por medio del cual acordaron aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para contribuir al desarrollo y ejecución del proyecto denominado “*Conservación y mantenimiento de los servicios ecosistémicos del sector oriental del Parque Nacional Natural El Cocuy, mediante el saneamiento predial de áreas con valor estratégico*”.

1.2 Mediante la Resolución No. 0188 de 2017, la ANLA aprobó a la sociedad Oleoducto Bicentenario de Colombia SAS las acciones de saneamiento predial de 23.923,34 Has aproximadamente, correspondientes a la compra de 16 predios y/o mejoras ubicados en un área de confluencia entre el Parque Nacional Natural El Cocuy, la Zona de Reserva Forestal del Cocuy y el Resguardo Unido U’wa.

1.3 Iniciadas las actividades del convenio, específicamente las relacionadas con la priorización para la compra de los respectivos predios y/o mejoras, se encontró el

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



caso de la mejora rural denominada “Ratón”, ubicada en la vereda El Tabor del Municipio de Güicán de la Sierra del Departamento de Boyacá, identificada con ficha catastral 153320002000000010356000000000 y matrícula inmobiliaria 076-6 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de El Cocuy-Boyacá. Estas mejoras presentan una situación singular, pues de acuerdo con la anotación No. 7 de fecha 29-07-2010, se registró la sentencia 2009-03-20, proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Cocuy, por la cual se emitió la declaración judicial de pertenencia como título de adquisición a favor de varias personas naturales. Adicionalmente, por medio de escritura pública No. 169 del 2010-04-27 de la Notaría Única de El Cocuy, se actualizó por los propietarios el área de las mencionadas mejoras a 1284 Has, 3800 m2.

- 1.4 Las circunstancias descritas llevaron a que el inmueble mencionado y/o sus mejoras no fueran viabilizadas para su negociación dentro del convenio, en particular porque se determinó que “Ratón” correspondía a unas mejoras, al no encontrar acto traslativo de dominio del Estado a un particular o de entidad alguna encargada en su momento de la formalización de predios rurales. Así, al no encontrar resolución de adjudicación, estas se contemplaron como mejoras sobre terrenos baldíos de la Nación, con la particularidad de estar ubicadas sobre una zona de reserva forestal, un resguardo indígena, y formar parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas al encontrarse dentro del Parque Nacional Natural El Cocuy.
- 1.5 Por otra parte, se resalta que: a) el Parque Nacional Natural El Cocuy fue creado por medio del Acuerdo No. 017 del 2 de mayo de 1977, de la Junta Directiva del INDERENA (anterior a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994); b) con anterioridad a la reserva, alinderamiento y declaración del PNN, el área de ubicación de las mejoras ya formaba parte de la Zona de Reserva Forestal del Cocuy; y, c) las mejoras “Ratón” se traslapan con el territorio del Resguardo Indígena Unido Nación U’wa constituido mediante la Resolución No. 056 de 1999.
- 1.6 A manera de conclusión, las mejoras tienen la particularidad de estar ubicadas sobre la Zona de Reserva Forestal de El Cocuy, el Parque Nacional Natural El Cocuy y el Resguardo Indígena Unido Nacional U’wa, hecho que las convierte en un territorio de utilidad pública, que tiene la connotación de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que, a voces del peticionario, en el presente caso no es aplicable la presunción de la propiedad privada, de conformidad con lo señalado en el inciso 3º del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

Con fundamento en las circunstancias de hecho mencionadas, el peticionario solicita que se precise si es o no viable la negociación sobre el mencionado predio, “en el entendido que se pueda omitir el fallo judicial de pertenencia realizado por el Juzgado Promiscuo de El Cocuy, ante el hecho de que este fallo en sí mismo no cambia la naturaleza jurídica del predio, el cual

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



seguirá siendo baldío del Estado sobre una zona de especial protección”.

II. ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

- **Marco metodológico**

A pesar de que la problemática en torno al predio “Ratón” puede tener su origen en la imprescriptibilidad legal de los terrenos baldíos y que, en razón de ello, deba analizarse la procedencia de adelantar acciones legales tendientes a establecer la legalidad de la sentencia judicial que declaró la prescripción adquisitiva sobre dicho predio, dado que la solicitud de concepto se orienta a definir la viabilidad de negociar las mejoras plantadas en el predio para con ello continuar con el saneamiento del resguardo indígena Unido U’wa, el análisis y consideraciones que a continuación se hará, apuntará, en la medida de lo posible, dar respuesta a esa inquietud.

Con tal propósito, como quiera que la sentencia de prescripción adquisitiva de dominio sobre el predio “Ratón” se encuentra inscrita en la matrícula inmobiliaria que identifica al mismo inmueble rural, a continuación se dará una mirada a algunos de los aspectos contenidos en el Decreto Ley 1250 de 1970, vigente para la época de inscripción de la providencia judicial¹, especialmente en los aspectos relacionados con los asuntos sujetos a registro, la no admisibilidad de este, el mérito probatorio de los títulos o instrumentos sometidos al registro público inmobiliario y los efectos respecto de terceros; de igual manera, se revisará lo previsto en el capítulo XIV de la Ley 1579 de 2012, respecto de las cancelaciones en el registro y se traerán para el análisis algunos apartes de las sentencias de T- 448 de 2014 y SU 034 de 2018, proferidas por la Corte Constitucional, relacionadas con el cumplimiento de fallos judiciales; por último, se hará una breve alusión al procedimiento agrario de clarificación de la propiedad; se efectuarán consideraciones sobre el caso, y se concluirá con la respuesta a la solicitud de concepto.

- **Desarrollo del análisis.**

El Decreto Ley 1250 de 1970, “*Por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos*”, vigente al momento del registro bajo análisis, establecía en sus artículos 2º, 37, 43 y 44, lo siguiente:

“ARTICULO 2o. *Están sujetos a registro:*

1. *Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario.*

¹ Derogado junto por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012, actual Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos.



2. *Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravámen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre vehículos automotores terrestres, salvo la cesión del crédito prendario.*

3. *Los contratos de prenda agraria o industrial.*

4. *Los actos, contratos y providencias que dispongan la cancelación de las anteriores inscripciones.*

(...)

ARTICULO 37. Si la inscripción del título no fuera legalmente admisible, así se indicará en la columna sexta del Libro Radicador, se dejará copia del título en el archivo de la oficina y el ejemplar correspondiente se devolverá al interesado bajo recibo.”.

(...)

ARTICULO 43. Ninguno de los títulos o instrumentos sujetos a inscripción o registro tendrá mérito probatorio, si no ha sido inscrito o registrado en la respectiva oficina, conforme a lo dispuesto en la presente ordenación, salvo en cuanto a los hechos para cuya demostración no se requiera legalmente la formalidad del registro.

ARTICULO 44. Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquél”.

Por su parte, la Ley 1579 de 2012, “*Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones*”, vigente a la fecha, en sus artículos 61, 62 y 63 referidos a las cancelaciones en el registro, establece:

“ARTÍCULO 61. DEFINICIÓN. La cancelación de un asiento registral es el acto por el cual se deja sin efecto un registro o una inscripción.

ARTÍCULO 62. PROCEDENCIA DE LA CANCELACIÓN. El Registrador procederá a cancelar un registro o inscripción cuando se le presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial o administrativa en tal sentido.

La cancelación de una inscripción se hará en el folio de matrícula haciendo referencia al acto, contrato o providencia que la ordena o respalda, indicando la anotación objeto de cancelación.

ARTÍCULO 63. EFECTOS DE LA CANCELACIÓN. El registro o inscripción que hubiere sido cancelado carece de fuerza legal y no recuperará su eficacia sino en virtud de decisión judicial o administrativa en firme.

Ahora bien, la sentencia T-488 de 2014, proferida por la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, que sentó un importante precedente jurisprudencial respecto de la prescripción adquisitiva de dominio y la adjudicación de terrenos baldíos, señaló en el

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



numeral 5.2 del aparte 5, relacionado con “El cumplimiento de los fallos judiciales”, entre otros asuntos, que 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, por lo que señaló que tales eventos deben ser absolutamente excepcionales. Sobre el particular, adujo:

“... No se trata entonces de cualquier inconformidad o diferencia con la decisión judicial, sino de una auténtica imposibilidad de cumplimiento, sea fáctica o jurídica. Para identificar correctamente tales eventos, esta Sala de Revisión considera que la valoración sobre la legitimidad o no del incumplimiento deberá valorar criterios como los siguientes:

i- Motivación: El funcionario o entidad pública tiene que presentar los argumentos por los cuales considera que le es imposible dar cumplimiento a la decisión judicial. Su inconformidad no puede permanecer en el fuero interno, sino ser debidamente comunicada a las personas interesadas.

ii- Notoriedad: La imposibilidad fáctica o jurídica de dar cumplimiento a la decisión judicial ha de ser notoria. Por ejemplo, porque la orden contradice manifiestamente una disposición constitucional.

iii- Grave amenaza: El servidor que objeta el cumplimiento de una providencia judicial debe explicar en qué medida la ejecución de la decisión acarrearía un inminente y grave daño al ordenamiento jurídico o a algún derecho fundamental en particular. De este modo, el simple desacuerdo moral, técnico o administrativo no justifica el incumplimiento.

iv- Facultad legal: El servidor debe canalizar su inconformidad a través de los recursos y mecanismos que la propia ley le ha otorgado. No es aceptable que los funcionarios públicos diseñen mecanismos ad-hoc para oponerse al cumplimiento de decisiones judiciales.

v- Oportunidad: La oposición al cumplimiento debe realizarse oportuna y ágilmente, de manera tal que no sirva como excusa para justificar la desidia o la mora en el acatamiento de la orden judicial.

vi- Contradicción: El trámite de oposición debe respetar las garantías básicas del debido proceso, especialmente la participación de las personas o autoridades afectadas por el incumplimiento.

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. En todo caso, se reitera, la acción de tutela se erige como un mecanismo idóneo para exigir el cumplimiento de providencias debidamente ejecutoriadas, cuando el desacato por parte de los funcionarios responsables resulta injustificado o arbitrario. (...).”



En este mismo sentido, en la Sentencia SU 034 de 2018², dentro del aparte (iii) denominado “*El deber de cumplimiento de las providencias judiciales como componente del derecho fundamental al acceso a la administración de justicia y al debido proceso*”, incluido dentro del numeral “3: *Problema Jurídico*”, del ordinal “II. *CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS*”, precisa:

“(…) Así, el derecho de acceso a la administración de justicia no se circunscribe exclusivamente al ejercicio del derecho de acción, sino que está inescindiblemente vinculado al debido proceso y a la expectativa de las partes de que, una vez en firme, la decisión judicial que pone fin a una controversia se materialice en debida forma. Desconocer esta premisa básica implicaría soslayar el carácter vinculante y coercitivo de las providencias judiciales, en detrimento no solo de los derechos fundamentales, sino del orden constitucional vigente”.

Al momento de vincular lo expuesto con la prueba de la propiedad sobre el suelo rural, conviene recordar lo preceptuado sobre esta última materia, en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, que indica lo siguiente:

“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 Referencia: Expediente T-6.017.539. Acción de tutela formulada por Paula Gaviria Betancur en contra del Juzgado Civil del Circuito de Los Patios –Norte de Santander– y del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta –Sala Civil–. Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS.



De esta forma, con base en las normas y la jurisprudencia transcrita, en relación con el caso objeto de solicitud de concepto, esta oficina efectúa las siguientes consideraciones:

- Dada la obligatoriedad que tienen las providencias judiciales, la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Cocuy, que declaró la prescripción adquisitiva de dominio del predio “Ratón” a favor de los demandantes, constituye título de propiedad, por lo que mientras el fallo se mantenga dentro del ordenamiento jurídico, el dominio del predio pertenecerá a los demandantes de la prescripción, no siendo dable, como lo señala la sentencia T-488 de 2014, que los funcionarios públicos diseñen mecanismos para oponerse al cumplimiento de decisiones judiciales. Lo anterior, sin perjuicio de la impugnación de la sentencia, si a ello hay lugar.
- Adicionalmente, el hecho de que la sentencia se encuentre inscrita en la matrícula inmobiliaria que identifica al predio y la anotación se encuentre vigente, la decisión judicial tiene mérito probatorio y es oponible a terceros, en concordancia con lo que en su oportunidad establecían los artículos 43 y 44 del Decreto Ley 1250 de 1970, vigente en la época de registro de la misma.
- A su vez, tal como lo establece el artículo 62 de la Ley 1579 de 2012, la cancelación de un asiento registral procede cuando se presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial o administrativa en tal sentido, por lo que en el caso que se analiza, dado que el registro se realizó con base en una sentencia, se considera que para su cancelación ha de contarse con un fallo que deje sin efectos jurídicos la decisión inicial.

En estas circunstancias, es fácil presumir que quienes fueron beneficiados con la sentencia de prescripción adquisitiva de dominio del predio “Ratón”, o sus sucesores, no aceptarían negociar solamente las mejoras plantadas sobre el mismo, como tampoco será viable para la Agencia Nacional de Tierras solicitar un eventual avalúo de las mejoras, cuando en la matrícula inmobiliaria está inscrita la sentencia de prescripción adquisitiva de dominio sobre el predio que, mientras se mantenga vigente, convirtió en propietarios a los beneficiarios del título judicial.

Ahora bien, como quiera que para efectos de demandar la sentencia que decretó la prescripción adquisitiva de dominio sobre el predio “Ratón”, ha de contarse con la seguridad de que el citado predio es baldío y, por lo tanto, imprescriptible, esta oficina considera que, a menos que exista certeza, deberá acudir al procedimiento agrario de clarificación de la propiedad de tal predio para determinar la naturaleza jurídica del mismo.

III. CONCLUSIÓN

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511



El campo
es de todos

Minagricultura

Agencia
Nacional de
Tierras



Tras el análisis de la situación planteada y las consideraciones hechas al respecto, el criterio de esta oficina no es viable intentar ninguna negociación, ni de las mejoras ni del predio "Ratón", hasta tanto se adelante el procedimiento de clarificación de la propiedad del mismo y se promueva y concluya la acción judicial necesaria para conseguir la revocatoria o nulidad de la sentencia que declaró la prescripción adquisitiva de dominio proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Cocuy.

Finalmente, resulta pertinente indicar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica son orientaciones de carácter general, que no comprenden la decisión o solución de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares, por lo que el presente pronunciamiento se realiza de manera general respecto al tema objeto de su solicitud y que el presente concepto se emite con el alcance establecido en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011.

Atentamente,


YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ
Jefe Oficina Jurídica ANT
Proyectó: Héctor Cárdenas
Revisó: Gabriel Carvajal

Copia: - Director de Seguridad Jurídica – ANT
- Subdirector de Asuntos Étnicos - ANT

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

El presente documento contiene una firma digital válida para todos sus efectos de conformidad con lo dispuesto en la ley 527 de 1999.

Línea de Atención en Bogotá
(+57 1) 5185858, opción 0

Agencia Nacional de Tierras
Calle 43 No. 57 - 41 Bogotá, Colombia
Sede Servicio al Ciudadano
Carrera 13 No. 54-55 Piso 1 Torre SH
www.agenciadetierras.gov.co

Agencia Nacional de Tierras
Código Postal 111321
Sede Servicio al Ciudadano
Código Postal 111511