

Bogotá D.C., viernes, 16 de febrero de 2018

20181030071961

Al responder cite este Nro.
20181030071961

Señor:

HIPOLITO HERNANDEZ CARREÑO

Calle 26 sur No 89C-36 Int. D casa 28 - Urbanización Primavera

Barrio Tintal

Bogotá D.C

Asunto: Respuesta solicitud de información relacionada con la implementación de la sentencia T-488 de 2014 y otros. Radicado No 20179600235262 de fecha 21 de abril de 2017.

Estimado Hipólito,

En atención al asunto de la referencia, en el cual elevó consulta en relación a:

(i) *“Si existe algún programa de legalización por vía administrativa de predios rurales ocupados por campesinos u herederos y que no aparecen en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o que teniendo el certificado de libertad aparecen derivados de cuotas acciones o falsa tradición”.*

(ii) *“Si es el caso favor suministrarme la debida información con procedimiento y requisitos y ante qué entidad se adelanta el trámite, toda vez que el baldío es considerado como aquel que no ha sido explotado económicamente o que fue suspendida, distinto a los que los causantes u herederos han mantenido la posesión sucesiva o suma de posesiones y en continua explotación”*

(iii) *“Existe algún criterio de diferenciación en el procedimiento para la adjudicación de predios por parte de la competente, respecto de un baldío, una UAF y los fundos poseídos por particulares, toda vez que la Ley 160 de 1994 y la Ley 200 de 1936 les da una definición distinta”.*

(iv) *“Que directrices o medidas ha desarrollado o tomado la competente para evitar el choque de trenes entre competencias de la jurisdicción administrativa y la judicial en virtud de que no es claro qué clase de predios le corresponden a cada quien o si son todos a sabiendas de que existe un procedimiento judicial establecido en la Ley 1561 de 2012, para que no se obstaculice el registro en instrumentos públicos tal y como lo evidencian las sentencias T-488 de 214 y T-548 de 2016 y evitar se prolonguen en el tiempo los procedimientos”.*



(v) *“Cual es la posición de la ANT, frente al caso de la sentencia T-488 de 2014, a sabiendas de que un predio no es baldío por su explotación permanente del campesino, y que puede ser una UAF, o no, cuando el registrador certifica que no posee matrícula inmobiliaria, pero que pueda existir la de mayor extensión ¿a quién competiría la legalización del predio, a la vía judicial, o administrativa, y cual resulta más expedita?”*

Ahora bien, en relación a sus cuestionamientos, es indispensable que previo a proferir respuesta a la consulta elevada, se hagan ciertas precisiones respecto a las manifestaciones realizadas en su escrito, ello por cuanto en este se confunden conceptos tales como, prescripción, ocupación, titulación, procedimientos especiales agrarios, título originario y falsa tradición.

Para iniciar debe precisarse que al tenor del artículo 2518 del Código Civil, por el modo de la «prescripción adquisitiva» o «usucapión», se pueden obtener derechos reales, entre ellos el dominio de los bienes corporales, ya sea muebles o inmuebles, si son detentados en la forma y por el tiempo previsto por el legislador. Tal prescripción se basa, esencialmente, en la tenencia con ánimo de señor y dueño. De allí que le baste con acreditar que su aprehensión ha sido pública, pacífica e ininterrumpida, por el lapso exigido en el ordenamiento legal¹.

Aunque la prescripción o usucapión es uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, los terrenos baldíos obedecen a una lógica jurídica y filosófica distinta, razón por la cual estos tienen un régimen especial que difiere del consagrado en el Código Civil. La disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994².

El artículo 65, de la norma antes citada consagra inequívocamente que uno de los modos de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor. Específicamente este establece:

“Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. 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. La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio (...)”

¹ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. Expediente SC10189-2016. Radicación n° 6800131030022007-00105-01. Sentencia del 27 de julio de 2016.

² Corte Constitucional, Sentencia T-488 de 2014



El carácter especial de estos inmuebles ha llevado a que la legislación agraria contemple un conjunto de requisitos y prohibiciones en torno a su asignación, tales como: realizar una explotación previa no inferior a 5 años conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables³; adjudicación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF)⁴; no ostentar patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales⁵ ni ser propietario de otro bien rural⁶, entre otras.

En igual línea de pensamiento, se reseñará lo expresado por la Circular número 5 de fecha 29 de enero de 2018, emanada de la Dirección General de la Agencia Nacional de Tierras, denominada *“Lineamiento para la interpretación y aplicación del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, en lo referido a la acreditación de propiedad privada sobre predios rurales”*, ello en razón a que la misma en gran parte aborda los cuestionamientos elevados en esta oportunidad. Específicamente, esta Circular precisa lo siguiente:

*“El artículo 48 de la Ley 160 de 1994, señala como segunda forma de acreditar la propiedad, la llamada fórmula transaccional, o como prescribe la ley **“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”**. (Negrilla y Subraya fuera de texto)*

Esta segunda forma de acreditar propiedad tiene dos supuestos

1) “Títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley”. Se refiere a títulos que consten en el registro, esto es en el folio de matrícula inmobiliaria, que hayan sido inscritos con estricta sujeción a la Ley Registral - debidamente inscritos- y en cumplimiento, de dos principios básicos del derecho, como son: que nadie puede transferir más derechos de los que posee, (validación de la solución de continuidad del dominio) y que se deben respetar los derechos adquiridos con base en la legislación preexistente, principios consagrados en nuestro ordenamiento legal y constitucional desde la primera norma de la República (Constitución de Cúcuta 1821)

2) “(...) otorgadas 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 anterior exige que la cadena de tradiciones de dominio de esos títulos, consten por un lapso no menor a veinte (20) años contados desde la vigencia de la Ley 160 de 1994, esto es anteriores al 5 de agosto de 1974”.

Así mismo, debe precisarse que desde la expedición de la Circular mencionada se han establecido unos lineamientos administrativos, destinados a lograr la racionalización de la actividad administrativa, y en esa medida, la simple inexistencia de registro del título originario en el folio de matrícula, per se, no conlleva a que la Agencia Nacional de Tierras deba adelantar un proceso de clarificación. Específicamente este establece que:

³ Ley 160 de 1994, art. 65 y 69.

⁴ Ley 160 de 1994, art. 66.

⁵ Ley 160 de 1994, art. 71.

⁶ Ley 160 de 1994, art. 72.

“La revisión de la propiedad y en particular de sus antecedentes de dominio, se entiende definida en términos del tiempo exigido para la prescripción extraordinaria, como un mínimo probatorio de consolidación de la propiedad vía transacciones de dominio identificadas. Pero este mínimo tiempo, debe dar cuenta en la sede de revisión administrativa, de la totalidad del reflejo de dominio existente en registro, en el entendido de que este constituye una unidad y continuidad que identifica y establece sobre qué parcialidad territorios se constituyó o no dominio.

En este sentido es claro que si de la lectura de este antecedente consolidado, no se encuentra evidencia que establezca una duda de fondo sobre la condición de la naturaleza jurídica del predio: como dominio particular, este debe entenderse sometido a un régimen privado de propiedad, así las cosas, no será necesario adelantar un proceso agrario de clarificación sin una duda manifiesta en la tradición anterior al año 1974”.

Aclarado lo anterior, la Circular número 5 del 29 de enero de 2018, precisó que de una lectura integral de la fórmula transaccional consagrada en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, se puede llegar a las siguientes conclusiones o lineamientos concretos en la fórmula transaccional de acreditación de la propiedad:

“1) El análisis que debe realizarse para efectos de verificar si un bien ha salido del dominio del Estado, en los términos del Artículo 48 de la Ley 160 de 1994, requiere no sólo de la lectura del folio de matrícula inmobiliario, sino de la realización de un ejercicio de revisión de antecedentes y asientos registrales (instrumentos públicos registrados), además del ejercicio de gestión inmobiliaria que permita dar cuenta de que en efecto, las anotaciones registrales que dan cuenta de tradiciones de dominio, parten de un registro de títulos realizados “en debida forma”

Para hacer aplicable la figura transaccional de acreditación de la propiedad, las verificaciones de los asientos registrales deben ser anteriores a la fecha del término de prescripción vigente para el momento de la expedición de la Ley 160 de 1994, es decir hasta el 5 de agosto de 1974, de conformidad con lo planteado en el artículo 48 de esta norma.

Cuando estos asientos registrales den cuenta de la figura jurídica de falsa tradición y la certificación de registro no dé cuenta de la integralidad de la historia de propiedad del inmueble que permite establecer el antecedente propio de titularidad plena, pero de la información de instrumentos públicos se evidencie el tratamiento de un predio sometido al régimen privado de propiedad, en virtud de los principios constitucionales de buena fe y confianza legítima, salvo acreditación contraria debidamente allegada, se debe afirmar que este inmueble salió del dominio de la nación y en consecuencia está sometido a un régimen privado de propiedad.

En este mismo sentido, cuando se identifica de la información copiada de registro e instrumentos públicos que el bien inmueble tiene o ha tenido calificación del bien de propiedad pública (baldía) - terrenos de la Nación-. Solo la identificación del título



originario que dio nacimiento a la propiedad puede desvirtuar la condición de baldío de ese terreno

2) En ningún caso una sentencia de pertenencia o prescripción adquisitiva puede validarse como título suficiente para acreditar propiedad sobre un bien baldío, no obstante los asientos registrales anteriores al 5 de agosto de 1974 que tienen como elemento constitutivo del dominio un fallo judicial de esta naturaleza y/o el folio de matrícula nace con una sentencia de pertenencia sin ningún antecedente o asiento registral que dé cuenta de que salió del dominio público y se ha dado tratamiento histórico de propiedad privada, debe entenderse que este predio es privado salvo suficiente prueba allegada que permita establecer que se encuentra frente a predio con connotación baldía.

3. En el caso de predios que carezcan de antecedentes registrales y/o antecedentes de titulares de derecho de dominio, se presume que el predio es baldío.

4. Si el predio ha sido identificado como baldío, o mejoras sobre baldío en la identidad registral del inmueble, solo puede entenderse que salió del dominio del Estado si se registra un acto administrativo de titulación sobre este

5. Si el antecedente del título originario señalado en el folio de matrícula es anterior al 5 de agosto de 1974, se entiende que el predio salió del dominio del Estado, pero si el título es posterior a 1974, será necesario verificar que el mismo exista”.

Conforme a lo expuesto se precisará respecto a las preguntas elevadas por el señor Hipólito Hernández Carreño, lo siguiente:

1. ¿Existen formas para lograr por vía administrativa la titularidad de predios rurales ocupados por campesinos?

Si, Por excelencia el proceso que permite al Estado dotar de tierra a los campesinos que no la poseen, es el proceso de adjudicación de baldíos consagrado en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios. También existen otros mecanismos de dotación de tierras que en algunos casos requieren previa ocupación y en otros no, entre estos encontramos los procesos de adquisición de tierras promovidos a través de crédito, subsidio directo, o la posibilidad de acceder a los bienes del Fondo Nacional Agrario.

En igual medida debe precisarse que con el propósito de materializar el punto primero del acuerdo de la Habana fue expedido el Decreto Ley 902 de 2017. Esta disposición contemplo una nueva serie de mecanismos tendientes a lograr dotar de tierras a los campesinos que carecen de ella. Entre ellos podemos encontrar la formalización de predios privados al cual hace alusión el artículo 36 del Decreto Ley 902 de 2017, en casos donde no exista opositor. Igualmente, la referida normatividad permite el reconocimiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA) como mecanismo para la dotación de tierras.

Se debe aclarar que de acuerdo con el inciso primero del artículo 27 Decreto Ley 902 de 2017, aún es posible que los ocupantes que hayan solicitado un predio de la Nación antes del 29 de mayo de 2017, fecha de la entrada en vigencia el mencionado Decreto Ley, puedan acceder a la titulación del baldío con las normas propias de la Ley 160 de 1994 y sus Decretos reglamentarios.

2. Cuando se hace referencia a si los herederos pueden acceder a programas de dotación de tierras, es indispensable precisar que conforme lo establece la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017, la calidad o no de heredero, en nada altera la posibilidad de acceder a los procesos de adquisición de tierras promovidos a través de crédito, subsidio directo, titulación de baldíos o de bienes del Fondo Nacional Agrario. Para acceder a través de programas estatales a programas de dotación de tierra se exigen requisitos subjetivos y objetivos relacionados con capacidad económica, existencia de otros predios rurales, vocación adjudicable del bien, etc, pero entre ellos no se encuentra la vocación de heredero.

3. En relación a su afirmación según la cual *“un baldío es considerado como aquel que no ha sido explotado económicamente o que fue suspendida, distinto a los que los causantes u herederos han mantenido la posesión sucesiva o suma de posesiones y en continua explotación”*.

Debe aclararse que dicha afirmación es incorrecta un baldío no es considerado, lo que usted define en su escrito. El Artículo 675 del Código Civil, establece que los bienes baldíos, *“on bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”*.

La Corte Constitucional en diferentes ocasiones ha precisado que el hecho de la explotación económica, no es determinante en la decisión de la naturaleza jurídica de un predio⁷. A tal punto que la explotación económica sobre baldíos, no puede ser catalogada como elementos de señorío, sino como simple ocupación.

En el mismo sentido debe precisarse que solo respecto de los predios privados puede hablarse de la consolidación de fenómenos tales como la posesión sucesiva o suma de posesiones y en continua explotación, ya que, respecto a los baldíos, es imposible alegar dicha figura.

4. ¿Existe algún criterio de diferenciación en el procedimiento para la adjudicación de predios por parte de la competente, respecto de un baldío, una UAF y los fundos poseídos por particulares, toda vez que la Ley 160 de 1994 y la Ley 200 de 1936 les da una definición distinta?

⁷ Ver sentencia T-407 de 2017.

En relación con esta afirmación, vale la pena precisar que en lo que respecta a bienes privados el concepto de UAF no es aplicable, y en esa medida pueden prescribirse bienes por encima de la UAF sin que ello genere ilegalidad alguna. Por el contrario, la Ley 160 de 1994, establece que los baldíos deberán ser adjudicados en Unidades Agrícolas Familiares - UAF. Para ello la Resolución 041 de 1996, estableció una categorización propia por zonas relativamente homogéneas de cada región o municipio del país, adoptada por la Agencia Nacional de Tierras, a través del Acuerdo 08 de 2016

5. En lo que respecta al requerimiento que indaga por las medidas que ha desarrollado o tomado la ANT para evitar el choque de trenes, entre la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, debe precisarse que la Agencia Nacional de Tierras como autoridad administrativa no puede oponerse, negarse o sustraerse de las decisiones jurisdiccionales que profieran ordenes concretas. En esa medida, es claro que ante la existencia de sentencias contradictorias de las altas Cortes no le corresponde a esta Agencia implementar lineamientos o medidas para evitar que dicho fenómeno continúe ocurriendo.

6. En lo que respecta a las medidas que ha desarrollado o tomado la ANT para que no se obstaculice el registro en instrumentos públicos tal y como lo evidencian las sentencias T-488 de 214 y T-548 de 2016 y evitar se prolonguen en el tiempo los procedimientos, debe precisarse que en lo relacionado con la facultad registral propia de las ORIP del país, la Agencia Nacional de Tierras, carece de competencia para dar lineamientos relacionados con dicho proceso, pues escapa completamente a sus competencias.

Así mismo, cabe destacar que actualmente mediante Instrucción Conjunta número 13/251 del 13 de noviembre de 2014 e Instrucción Administrativa del 17 de febrero de 2017, se establecieron las reglas y lineamientos registrales en caso de que se solicite la inscripción de sentencias de pertenencia sobre bienes presuntamente baldíos.

Finalmente, se debe precisar 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 consulta.

Cordialmente



NATALIA ANDREA HINCAPIÉ
Jefe oficina jurídica

Proyectó: Francisco Lara
Revisó: Ginna Liévan 