



El campo
es de todos

Minagricultura

04 de Septiembre de 2020

20201030831821
Al responder cite este Nro.
20201030831821

Doctor

JHON FREDY GONZALEZ DUEÑAS

Superintendente Delegado para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras

SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

Calle 26 No. 13 - 49 Int. 201

PBX 57 + (1) 3282121

Bogotá D.C., - Colombia

<http://www.supernotariado.gov.co>

correspondencia@supernotariado.gov.co

ASUNTO: Concepto jurídico frente a la interpretación del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

De manera atenta damos respuesta a la solicitud remitida bajo el radicado de salida SNR2020EE030360, ingresada a esta Oficina a partir de la remisión hecha por el Director de Gestión Jurídica de Tierras de la ANT, en la que puntualiza:

“En atención al asunto de la referencia, de manera atenta se solicita que, la Oficina Asesora Jurídica de la ANT, se sirva emitir un concepto que permita conocer la posición oficial de la Agencia Nacional de Tierras, respecto a la interpretación y aplicación del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

Lo anterior con el fin de establecer un procedimiento al interior de la SNR que se encuentre alineado con la ANT, en el desarrollo del Proyecto de Formalización de predios privados en el Departamento de Boyacá, en los 12 municipios que van a ser objeto de intervención en el marco del programa de Catastro Multipropósito Rural y Urbano, financiado parcialmente con los créditos suscritos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.”

ALCANCE DE LOS CONCEPTOS JURÍDICOS

Resulta pertinente aclarar que los conceptos emitidos por la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras son orientaciones de carácter general, que no comprenden la solución directa de problemas específicos ni el análisis de actuaciones particulares. En cuanto a su alcance, no son de obligatorio cumplimiento o ejecución, ni tienen el carácter





El campo
es de todos

Minagricultura

de fuente normativa o interpretativa, solo buscan facilitar la comprensión y aplicación de las normas jurídicas vigentes.

PRECEDENTES NORMATIVOS

Para el análisis del asunto consultado se tendrán en cuenta los siguientes fundamentos normativos:

Ley 160 de 1994: *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.*

Decreto Ley 2363 de 2015: *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura”.*

La Circular 05 de 2018: Por la cual se imparten criterios y lineamientos *“Para la interpretación y aplicación del artículo 48 de la ley 160 de 1994 en lo referido a acreditación de la propiedad privada sobre predios rurales”.*

ANÁLISIS JURÍDICO Y CONSIDERACIONES

Por elementales razones metodológicas, conviene citar lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, que a la letra reza:

“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





El campo
es de todos

Minagricultura

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.

PARÁGRAFO. *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”¹.*

Ahora bien, en ejercicio de las atribuciones conferidas al Director General de la ANT por el numeral 2° del artículo 11 del Decreto Ley 2363 de 2015, se expidió la circular No. 05 el 29 de enero de 2018, mediante la cual se establecieron los lineamientos *“Para la interpretación y aplicación del artículo 48 de la ley 160 de 1994 en lo referido a acreditación de propiedad privada sobre predios rurales.”*

Como aspectos a resaltar del mencionado documento, conviene reseñar los siguientes:

“(…) de acuerdo a la mas aceptada jurisprudencia sobre el tema y a la adecuada interpretación constitucional del régimen de tierras públicas del país, la explotación y utilización económica no da por sí misma origen a título alguno, ya que como se señaló, la acreditación de la propiedad da cuenta de un hecho solemne y protocolario que impone como exigencia, una prueba tasada.

En conclusión, la prueba de la acreditación de la propiedad y dominio es un asunto solemne que se surte con la identificación de títulos, que determinan la constitución o transferencia de dominio, y la identificación del cumplimiento del modo, Lo que determina las dos formas de acreditar la propiedad la del TITULO ORIGINARIO Y la FORMULA TRANSACCIONAL...”

En cuanto al título originario, mencioando por el citado artículo 48 como forma de acreditación de la propiedad, concluye la misma circular que:

“... Así las cosas, respecto del titulo originario, bien puede tratarse de un titulo eficaz expedido por el Estado que fue inscrito, o un titulo de las mismas características que pese a no haber sido inscrito al momento de la revisión, pueda consolidar la propiedad

¹ Subrayado y negrilla por fuera del original.





El campo
es de todos

Minagricultura

con la simple inscripción en el registro por tratarse de un título que no haya perdido su eficacia legal.

Y en cuanto a la formula transaccional de acreditación de la propiedad advierte que:

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 inmobiliaria, sino de la realización de un ejercicio de revisión de antecedente, y asientos registrales (instrumentos públicos registrados), además del ejercido 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 realizado ‘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 la falsa tradición y la certificación de registro no den 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 un régimen privado de propiedad.

En este mismo sentido, cuando se identifica de la 1a información acopiada de registro de instrumentos públicos que el bien inmueble tiene o ha tenido la calificación de 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 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*





El campo
es de todos

Minagricultura

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 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, sólo puede entenderse que salió del dominio del Estado si se registra un acto administrativo de titulación sobre éste.*
5. *Si el antecedente de 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.”*

Como conclusión de lo hasta aquí expuesto, temos que el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, consagra dos posibles formas de acreditar dominio privado sobre una determinada extensión de suelo rural: los títulos originarios que no hayan perdido eficacia legal y la formula transaccional, esta última con las especificidades arriba explicadas.

Para una mejor ilustración, resulta oportuno memorar lo sostenido por la ANT en el marco de la audiencia pública convocada por la Corte Constitucional con ocasión del proceso con radicado T-6.091.370, y concretamente de lo ordenado mediante por el alto tribunal mediante Auto de fecha 12 de diciembre de 2018. En la oportunidad referida, la ANT, obrando por conducto de su Directora General, realizó las siguientes precisiones respecto al fundamento y aplicación de la pluri-citada Circular 05 de 2018; así:

1. Necesidad de la Circular 005 de 2018.

- Fijar criterios inequívocos y claros frente a la interpretación y aplicación del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.
- Cumplir con las órdenes 3 y 4 de la Sentencia T – 488 de 2014, en lo referente a emisión de lineamientos.
- Garantizar que el accionar de la entidad se enfoque en i) responder a la realidad del campo en materia de formalidad y tenencia de la tierra; y, ii) en hacer menos gravosa la situación de los campesinos.

2. Preceptos normativos que fundamentan la Circular 005 de 2018.





El campo
es de todos

Minagricultura

Fundamento: Ley 160 de 1994 artículo 48, acreditación de propiedad de inmuebles rurales.

Competencia: El Director General expidió la Circular 005 de 2018 en virtud del Decreto 2363 de 2015, específicamente Numeral 2 del artículo 11 - Facultad del director general para emitir lineamientos.

Normatividad Relacionada:

- Código Civil Colombiano, Ley 84 de 1873:

Artículo 699: *“El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.”*

Capítulo IV del Título Preliminar, artículo 25 y S.S. – Criterios que se han de tener en cuenta para la interpretación de la Leyes.

- Código Fiscal, Ley 110 de 1912.

Artículo 44: *“Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56”.*

- Decreto 59 de 1938, reglamentario de la Ley 200 de 1936, cuyo artículo 13 dispone:

“Artículo 13: Constituyen título originario expedido por el Estado o emanado de éste, y en consecuencia, acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, mientras no hayan perdido o no pierdan su eficacia legal, los siguientes:

a) Todo acto civil realizado por el estado en su carácter de persona jurídica y por medio del cual el Estado se haya desprendido del dominio de determinada extensión territorial;

b) Todo acto civil realizado por el Estado en su carácter de persona jurídica y por medio del cual se haya operado legalmente el mismo fenómeno sobre tradición del dominio de determinada extensión territorial perteneciente a la Nación.

La enumeración anterior no es taxativa, y por consiguiente, son títulos originarios expedidos por el Estado o emanados de éste, fuera de los indicados en los dos numerales anteriores, los demás que conforme a las leyes tengan este carácter”.





El campo
es de todos

Minagricultura

3. Gestiones que se ejecutan para determinar la situación jurídica de un inmueble:

Se realiza una verificación de la calidad del inmueble así:

- Consulta del Folio de Matrícula Inmobiliaria: Estudio del Certificado de Tradición y Libertad del bien inmueble - Superintendencia de Notariado y Registro.

Consulta de la información de depósitos legales - Instrumentos públicos identificados.

- Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, Notarías, Despachos Judiciales, Archivo General de la Nación, Catastro central y descentralizado.
-

4. Tratamiento dado a las “falsas tradiciones”:

- La Ley 160 establece una regla según la cual, para acreditar propiedad privada bajo la fórmula transaccional, el examen de títulos que den cuenta de dominio se debe remontar HASTA 1974.

- Si se evidencia dominio pleno para el año 1974, superar dicho límite temporal en el examen de títulos, sería violar las disposiciones de la ley 160 y fomentar inseguridad jurídica.

- Solo se puede hacer una excepción a la regla descrita, si del análisis del FMI se pone de manifiesto que en efecto el terreno es baldío y en virtud de un error registral se volvió privado.

- Las simples anotaciones de falsa tradición o las sentencias de pertenencia anteriores a 1974, no indican que el predio sea baldío, luego no deben desvirtuar la naturaleza privada del inmueble ya acreditada conforme al artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

- Acreditación de propiedad privada: Que la primera anotación de un inmueble en el FMI sea una falsa tradición, no necesariamente conduce a concluir que se trate de un baldío, puesto que puede obedecer a la falta de migración de la información del antiguo sistema al sistema de folio creado en 1970.

- Imposibilidad de acreditación de propiedad privada: Si para el año 1974 existe falsa tradición, no se cumple el presupuesto exigido por la Ley 160, pues no se puede observar tradición de dominio, luego el inmueble debe ser objeto de clarificación.





El campo
es de todos

Minagricultura

- Existiendo elementos inequívocos que permitan inferir que la falsa tradición recae sobre un bien baldío, no es posible omitirlos pues los errores registrales no confieren derechos, y solo de esa forma se podrá hacer una excepción al límite temporal de 1974.

5. Aspectos relacionados con el título originario y la aplicación de la formula transaccional:

- Los Criterios para la acreditación de la propiedad de predios rurales de acuerdo al Art. 48 de la Ley 160 de 1994, se dividen en título originario y formula transaccional en este último se realiza un estudio de los títulos con tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria de veinte (20) años
- Una vez se verifique la existencia de un título vigente para el 5 de agosto de 1974, no se deben seguir analizando títulos anteriores, pues hacerlo sería violar el límite temporal impuesto en el varias veces referido artículo 48, y sería también desaparecer la acreditación de dominio bajo formula transaccional, para aplicar exclusivamente la de título originario.
- Si el primer acto jurídico es posterior al 5 de agosto de 1974, debe consistir en un título originario al que se hace referencia en la primera fórmula del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, esto es título originario.
- Si la anotación es posterior al año 1974 y está relacionada con antecedentes registrales en el antiguo sistema registral, se debe verificar el mismo con el fin de determinar si acredita o no propiedad bajo los supuestos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.
- Anotaciones con posterioridad al año 1974 que no dan cuenta de títulos originarios, ni de anotaciones registrales de ninguna índole, son baldíos.

6. Necesidad del proceso de clarificación de la propiedad.

- Un bien deberá ser sometido a un proceso de clarificación cuando no fue posible acreditar propiedad privada bajo alguna de las dos fórmulas establecidas en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

CONCLUSIÓN.





El campo
es de todos

Minagricultura

Para facilitar la comprensión y correcta aplicación de lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, en materia de acreditación de la propiedad sobre el suelo rural, la Agencia Nacional de Tierras expidió en su momento la Circular 05 de 2018, a cuyo contenido nos remitimos para dar respuesta a su consulta.

Esta Oficina resalta que la referida circular constituye un mero acto de servicio², mas no un acto administrativo en estricto rigor, pues, como quedó visto, la misma tiene por objeto dar a conocer el pensamiento o concepto del superior jerárquico a sus subalternos en relación con una determinada materia, o impartir instrucciones a los empleados de las distintas dependencias sobre la mejor manera de cumplir las disposiciones normativas involucradas en el ejercicio misional de la entidad, sin que se contenga decisiones sobre asuntos particulares ni regule asuntos de manera abstracta e impersonal³.

Cordialmente.

YOLANDA MARGARITA SÁNCHEZ GÓMEZ

Jefe Oficina Jurídica

Preparó: Camilo Andrés Gómez

Revisó: Gabriel Carvajal

Anexo: Circular 05 de 2018

² Para una aproximación a la definición de "acto de servicio", véase CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION SEGUNDA, consejero ponente: VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA, Sentencia 2556 de 2012, Radicación número: 11001-03-25-000-2008-00116-00(2556-08)