

Bogotá D.C. 29 ENE 2018

CIRCULAR No. 05

PARA: SECRETARIA GENERAL, DIRECTORES, SUBDIRECTORES, JEFES DE OFICINAS, ASESORES DE LA DIRECCIÓN GENERAL Y ASESORES DE UNIDADES DE GESTIÓN TERRITORIAL.

DE: DIRECCIÓN GENERAL

ASUNTO: Lineamiento "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."

Señores, Secretaría General, Directores, Subdirectores, Jefes de Oficinas, Asesores de la Dirección General y Asesores de Unidades de Gestión Territorial:

En cumplimiento del numeral 2°, del artículo 11, del Decreto 2363 de 2015, imparto los siguientes criterios y el lineamiento "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" necesario para la identificación de la naturaleza jurídica de los inmuebles, objeto de los procedimientos a cargo de esta entidad.

El lineamiento ha sido propuesto por la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras en coordinación con la Oficina Jurídica, conforme al numeral 1° del artículo 19 del Decreto 2363 de 2015.

Por lo tanto, la presente circular se aplicará a los casos descritos en el lineamiento, así como para todas aquellas solicitudes que sean radicadas a partir de la entrada

en vigor de la presente, y se remite para ser incorporada a todos los trámites y procedimientos de su competencia.

Quedo atento a resolver cualquier inquietud que se presente con relación a este tema. En el entretanto, me es grato suscribirme.

Con un cordial y atento saludo,



MIGUEL SAMPER STROUSS
Director General

Vo. Bo.: Andrés González A.P.G.V.
Vo. Bo.: Elizabeth Gómez Sánchez
Vo. Bo.: Juan Camilo Sánchez
Preparo: Ginna María Lievano

Anexo: 10 folios - Lineamiento.

LINEAMIENTOS PARA LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 48 DE LA LEY 160 DE 1994 EN LO REFERIDO A ACREDITACIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO SOBRE PREDIOS RURALES.

El desarrollo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, implica realizar una tarea exhaustiva de caracterización y análisis del territorio a nivel predial, para desentrañar la realidad física y jurídica de los predios rurales a efectos de emprender acciones tendientes a ordenar desde el punto de vista de la propiedad, el territorio en principio desordenado, otorgando soluciones de tierra a quienes no la tienen, brindando seguridad jurídica y garantizando el cumplimiento de la función social de la propiedad.

Es la primera condición y el inicio de conjunto de acciones estatales que deben apuntar a un mismo fin, lograr el desarrollo rural de las regiones y con ella, llevar prosperidad, progreso y paz al campo colombiano.

Teniendo en cuenta, que bajo este contexto se revisará la situación jurídica de los predios focalizados para el desarrollo de estos Planes, la intervención de la Agencia Nacional de Tierras debe responder a estrictos estándares unificados de interpretación de las normas, para eliminar el riesgo de que su actuación institucional se torne caprichosa o quede a la libre interpretación del funcionario de turno.

El respeto a la propiedad privada adquirida conforme a la ley y la protección de los bienes rurales de la nación, son pilares estructurales de la misionalidad de la Agencia Nacional de Tierras, por lo cual los lineamientos y criterios de interpretación aquí impartidos, deben ser acogidos por todos los funcionarios u operadores de la entidad que tengan a su cargo examinar que los inmuebles hayan salido de manera legal del patrimonio público conforme al artículo 48 de la Ley 160 de 994, pues si bien se respeta la propiedad privada adquirida con arreglo a la Constitución y la ley, también es función de la ANT hacer respetar y administrar los baldíos de la Nación.

La acreditación de la propiedad en Colombia ha sido reglada en forma taxativa por parte de la legislación a partir de los preceptos del Código Civil:

"Artículo 669 - El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.

La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad."

Esta definición de derecho privado hace una descripción de los atributos que diferencian la propiedad privada de aquella pública o que no tiene dueño, sin definir

la forma en que se acredita, lo que en un territorio como el nacional, en términos de la precariedad de la identificación de los derechos de propiedad sobre cada parcialidad territorial, representa un reto para la garantía de los derechos reales constituidos.

Posteriormente, el artículo 44 del código fiscal (Ley 110 de 1912) señaló:

"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, deben volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 56."

Sólo, a partir de la primera legislación agraria integral, Ley 200 de 1936, fue reglada en términos de la forma y condiciones para su acreditación, de tal manera que en su artículo 3 esta normatividad previó:

"Artículo 3 – Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria"

Esta fórmula es recogida actualmente y modificada para efectos de la clarificación de la propiedad, en el Artículo 48 de la Ley 160 de 1994, que señala:

*"Artículo 48: (...) 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 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."

En este punto es importante resaltar que, de acuerdo a la más 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 de



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 determinen 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 que a continuación se procede a desarrollar:

Primera forma, TITULO ORIGINARIO

Señala el precitado artículo 48 que la primera forma de acreditar la propiedad es la prueba, del **"título originario expedido por el Estado"**, en este sentido lo que el legislador exige es primero la identificación del título originario; esto es, cumplir con lo que dispuso en el **Decreto No. 59 de 1938**, reglamentario de la Ley 200 de 1936 que en su Artículo 13 enseña:

"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".

Sobre este mismo particular dispone el Artículo 65 de la Ley 160 de 1994, tal como fue modificado por el Decreto 902 de 2017:

***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.

No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva".

Como segunda condición, impone que este título no haya **perdido su eficacia legal**, es decir que sobre él no se haya determinado, por autoridad administrativa o judicial, su pérdida de fuerza ejecutoria, constitutiva de dominio, o por cuanto él incluya una condición no realizada por el titular para perfeccionar su dominio, o porque no se haya cumplido la formalidad del registro como forma de perfeccionamiento del dominio, y de su oponibilidad frente a terceros.

Así las cosas, respecto del título originario, bien puede tratarse de un título eficaz expedido por el Estado que fue inscrito, o un título de las mismas características que pese a no haber sido inscrito al momento de la revisión, pueda consolidar la propiedad con la simple inscripción en el registro por tratarse de un título que no haya perdido su eficacia legal.

Segunda forma: Cadenas de dominio inscritas; fórmula TRANSACCIONAL

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**" (subrayas y negrilla 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 -deditamente 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



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO

ordenamiento legal y constitucional, desde la primera norma de la República, (Constitución de Cúcuta 1821).


2) "(...) 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 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.

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 territorial 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 de dominio particular, este debe entenderse sometido al 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.

En los casos relacionados con prescripciones sobre bienes rurales, que la primera anotación registral anterior al 5 de agosto de 1974 sea una sentencia de pertenencia puede encontrar diversas explicaciones, la primera, que en efecto el primer acto jurídico sobre el inmueble fue esa sentencia y por tanto recayó sobre tierras baldías, y la segunda, que el primer acto jurídico sobre el inmueble fue válido para transmitir la propiedad del baldío pero el folio de matrícula inmobiliaria no lo refleja porque la información registral del antiguo sistema no migró por completo al sistema de folio magnético.

Así pues, la fórmula transaccional, que da cuenta de tradiciones consolidadas de dominio anteriores al tiempo de la prescripción adquisitiva, y que ha tomado como referencia la fecha de 5 de agosto de 1974, no es de recibo cuando se trata de antecedentes nacidos de prescripciones adquisitivas de dominio posteriores al 5 de agosto de 1974 que no identifiquen titulares de derechos reales de dominio de propiedad privada, frente a los que se tramitó la acción judicial.

 MINAGRICULTURA

 **TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAC EQUIDAD EDUCACIÓN

De la misma forma, para el caso de sentencias de pertenencia anteriores al 5 de agosto de 1974, si no se observa alguna anotación registral adicional que permita concluir que dicha prescripción operó sobre baldíos, o dicha anotación es la primera que se observa en el folio, 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

Igual tratamiento ha de darse a las anotaciones de falsa tradición anteriores a 1974 que desde lo formal aparecen como primer acto jurídico según el folio de matrícula inmobiliaria, pero que seguramente no lo son, claro está, si igual que en el caso anterior no se observa alguna anotación que indefectiblemente ponga en descubierto la calidad baldía del inmueble.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que la revisión exigida por el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 va hasta el 5 de agosto de 1974, frente a las anotaciones anteriores a esa fecha en las que se esté frente a predios histórica y registralmente tratados como de propiedad privada, y existiendo diversas explicaciones del por qué de esas anotaciones, se debe tomar como tal, pues no le es dable a la entidad presumir ilegalidades o actos de corrupción, sino al contrario, está obligada a presumir la buena fe y legalidad de los actos jurídicos debidamente inscritos.

En todo caso, si debe existir una plena comprobación de propiedad privada como mínimo para el 5 de agosto de 1974, y no será de recibo la existencia de sentencias de pertenencia posteriores a dicha fecha que no señalen quien fue el propietario que perdió la propiedad del inmueble por la vía de la prescripción. Si en estos casos el folio de matrícula inmobiliaria no lo refleja, en estos casos si será necesario revisar la información contenida en libros del antiguo sistema.

Sobre este particular expuso la Corte Constitucional en la sentencia T-407 de 2017, lo siguiente:

"5. Los jueces deben tener plena certeza de que el bien a prescribir no es baldío. Reiteración de las sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016. (...)

La Corte en reiteradas decisiones ha precisado que las autoridades judiciales deben tener plena certeza al momento de declarar una prescripción que el bien a usucapir no tenga la naturaleza de baldío, ya que de lo contrario se permitiría que sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria se favorezcan de los bienes destinados constitucionalmente a garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural. (...)



En conclusión, tal y como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional, los jueces civiles al momento de proferir una sentencia que resuelva si un bien puede o no prescribirse, tienen el deber de adelantar y ejecutar todas las acciones destinadas a tener plena certeza de la naturaleza jurídica del mismo, y solo una vez existe la convicción de que el bien a usucapir es privado pueden proferir sentencia de fondo en el asunto puesto a consideración. (...)

7. Régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en el ordenamiento nacional. Reiteración de las sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-548 de 2016 y T-549 de 2016. (...)

En este sentido, es necesario destacar la sentencia C-595 de 1995, decisión en la cual la Corte abordó una demanda ciudadana contra varios artículos contenidos en las Leyes 48 de 1882, 110 de 1912 y 160 de 1994 que consagraban la imposibilidad jurídica de adquirir el dominio sobre bienes inmuebles a través del fenómeno de la prescripción. En opinión del actor, la Constitución actual no había incluido en el artículo 332 la titularidad sobre los baldíos, como sí lo hacía la Constitución de 1886 en el artículo 202-2 y, en esa medida, consideraba que el legislador no podía consagrar la imprescriptibilidad de los mismos, en detrimento de los mandatos constitucionales que ordenan promover el acceso a la propiedad en general.

*De forma unánime la Sala Plena declaró la exequibilidad de las mencionadas normas. Dicha decisión resaltó que **en la Constitución Política existe una disposición expresa que permite al legislador asignar a los bienes baldíos el atributo de imprescriptibilidad, a saber, el artículo 63 superior que textualmente reza: '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'.** Explicó que **dentro de los bienes de uso público se incluyen los baldíos** y, por ello, concluyó que 'no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación' (...)*

El trato diferenciado sobre los terrenos baldíos se refleja, entre otros aspectos, en un estatuto jurídico y especial que los regula contenido en la Ley 160 de 1994, así como en la prohibición de llevar a cabo procesos de pertenencia sobre estos bienes y, finalmente, en la consagración de requisitos para ser beneficiarios del proceso de adjudicación administrativa



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO

de baldíos. Tales figuras jurídicas responden con precisión a los intereses generales y superlativos que subyacen sobre estos bienes.

Al respecto, la jurisprudencia ha resaltado que el artículo 64 superior "implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural". Así las cosas, el objetivo primordial del sistema de baldíos es permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, situando el centro de la política agraria sobre los campesinos y en mejorar "las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social" (...)

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 renovables; adjudicación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF); no ostentar patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales ni ser propietario de otro bien rural.

En resumen, la Constitución Política de 1991, la legislación agraria, así como la jurisprudencia constitucional han reivindicado la imprescriptibilidad de las tierras baldías, atendiendo los imperativos y valiosos objetivos que promueven el sistema de reforma y desarrollo rural, y que justifican un régimen diferenciado y focalizado en favor de los trabajadores del campo. (...)

Queda de esta manera absolutamente claro que los bienes baldíos no pueden, bajo ninguna circunstancia, ser objeto de adjudicación en un proceso de pertenencia". (Subrayado y Negrilla ajena al texto.)

Aclarado lo anterior, 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 inmobiliaria, 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

 MINAGRICULTURA

 **TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



Agencia
Nacional de
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS
PUERTAS AL PROGRESO


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 falsa tradición y la certificación de registro no de 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 a 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 acopiada de registro e 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 este 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 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.

 MINAGRICULTURA

 **TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

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.

La anterior interpretación debe atender la especial circunstancia que implica la acreditación de la propiedad en Áreas Protegidas y en zonas declaradas como reserva forestal por la ley 2 de 1959, en donde el límite temporal se altera según la fecha de constitución de las mismas.