

Consulta 2053

Agosto 2 de 2007

Resoluciones del INCODER
Adjudicación de baldíos

Consulta:

Pregunta quien consulta si es procedente la inscripción de resoluciones en las que el INCODER adjudica baldíos, cuando ellas versan sobre folios de matrícula inmobiliaria con falsa tradición, requiriendo para tal efecto un proceso de clarificación de la propiedad.

Consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica

Los baldíos son bienes que pertenecen a la Nación, cuya adjudicación se puede hacer a los particulares o a las entidades públicas, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los artículos 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución.

Por ello 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, hoy INCODER.

Para tal efecto la adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio, de tal manera que si no se hubiere presentado oposición, o esta fuere extemporánea, o hubiere sido resuelta desfavorablemente, y habiéndose satisfecho los requisitos contemplados en Las leyes vigentes, el INCODER procederá a expedir la resolución de adjudicación del terreno baldío correspondiente, providencia que conforme ala ley agraria constituye título traslativo del dominio y prueba de la propiedad, la que será notificada en forma personal al Agente del Ministerio Público Agrario, al peticionario y al opositor, si lo hubiere, en la forma prevista en los Artículos 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo.

Contra esta providencia procede únicamente y por la vía gubernativa, el recurso de reposición, que deberá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación. Así mismo hay lugar a la revocatoria directa, cuando no se haga uso del recurso.

Surtida en legal forma la notificación y debidamente ejecutoriada la resolución, se procederá a su inscripción en la oficina de registro de instrumentos públicos del círculo competente, y a su publicación en el Diario Oficial. El Registrador

devolverá al INCODER el original y una copia de la resolución, con la correspondiente anotación de su registro.

Lo anterior se infiere de la Ley de Reforma Agraria y su Decreto Reglamentario 2664 de 1994, por el cual se fijan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos.

Sobre el particular se evidencian las previsiones que adoptó el legislador en aras de respetar la propiedad privada, garantizando además el debido proceso, proporcionando elementos de impugnación ante el INCODER, cuando la adjudicación verse sobre derechos reales adquiridos con anterioridad al acto administrativo que así la decreta.

Ahora bien, en principio los bienes inmuebles con folios de matrícula inmobiliaria que presentan falsa tradición, se presumen terrenos no baldíos, no susceptibles de procesos de adjudicación por parte del INCODER. Empero, esta circunstancia debe ajustarse a la normatividad existente, como lo expresa la jurisprudencia, que se transcribe a continuación:

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA DE CASACION CIVIL

Magistrado Ponente: NICOLÁS BECHARA SIMANCAS

Santafé de Bogotá D. C., veintiocho (28) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Referencia: Expediente No. 4127

1. "A diferencia de la presunción consagrada en el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936 (modificado por el artículo 2o. de la Ley 4a. de 1973) en el sentido de que "no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos rurales poseídos económicamente por particulares...", el artículo 2o. de dicha ley establece la presunción contraria al tener por baldíos "los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior".

2. Frente a la primera presunción y el supuesto fáctico de la posesión económica en que descansa, es del caso entender que dicho bien pertenece a quien así lo posee, porque esa inferencia es la que armoniza con el inciso 2o. del artículo 762 del C.C., según el cual "El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo", y como lo ha dicho en forma insistente la Corte, la figura que instituye el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936 bajo la forma de una presunción, es el "modo" constitutivo de la ocupación, "porque si a la Nación le basta la posesión económica de la tierra baldía para considerarla o presumirla de dominio particular, quiere decir que es suficiente esa sola posesión para adquirir la propiedad de los baldíos, a menos que el colono se haya establecido en tierras no susceptibles de ocupación por hallarse reservadas o destinadas por la Nación a un uso o servicio público, sobre las cuales no pueda darse una posesión creadora de derechos" (G.J. CI, Pág. 44). Además, el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936 no hizo otra cosa que ratificar lo dispuesto por los artículos 66 y 67 del Código Fiscal acorde con los cuales los particulares pueden establecerse en tierras baldías explotándolas con cultivos o ganados, con derecho a

que se les adjudique la faja de terreno así ocupada. Se reconoce de cierto modo un derecho legal al colono para que se le adjudique la tierra cultivada, derecho que entra en el patrimonio de éste desde el momento en que se establece en una porción de tierra baldía, poseyéndola en forma económica, pues en este evento el colono ha realizado el hecho que da nacimiento al derecho, esto es, el haber incorporado parte de su ser económico en una tierra inculta. La posesión económica del suelo otorga entonces al colono el dominio de éste no por transferencia alguna, sino por el modo originario de la ocupación, facultándolo para reclamar al Estado el mal llamado título de adjudicación respectivo, con alcances meramente declarativos por limitarse a reconocer el dominio o propiedad que en tales circunstancias se consolida, tal como lo dejó dicho la Corte en sentencia de 2 de septiembre de 1964 al aseverar que "Quien, por consiguiente, incorpora su trabajo a los baldíos de la Nación y los mejora con edificaciones, plantaciones o sementeras que acrecientan la riqueza pública, adquiere de inmediato el dominio del suelo, no por transferencia alguna, sino por el modo originario de la ocupación con que el ordenamiento protege y respalda al poseedor económico de tierras sin otro dueño que el Estado", a lo cual agrega que "la adjudicación posterior encaminada a solemnizar la titularidad, ha de basarse en la prueba que demuestre plenamente haberse cumplido en las condiciones legales el modo adquisitivo por ocupación" (G.J. CVIII, pág. 239).

Dicho en otras palabras, si al tenor del artículo 1o. de la Ley 200 de 1936 se presume no ser baldío, sino de propiedad privada, el terreno poseído económicamente como allí se prevé, ello no tiene otra significación distinta a la de que, por el modo constitutivo de la ocupación, dicho fundo le pertenece a quien así lo ha poseído. Basta entonces esa sola ocupación de la tierra baldía en la forma exigida en la ley, para que surja el derecho de propiedad en el colono, que debe reconocer el Estado mediante la correspondiente resolución de adjudicación, toda vez que el dominio de aquel se produce por virtud del modo originario de la ocupación. La resolución administrativa de adjudicación en cuestión se limita, iterase, a constatar y reconocer el hecho preexistente de la ocupación en las condiciones exigidas por el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936, ya consumada real y materialmente, por todo lo cual la inscripción de dicho acto en el registro público cumple solamente una función publicitaria.

La resolución de adjudicación desempeña, no obstante, la función del mal llamado título originario por el artículo 3o. de la Ley 200 de 1936, del cual ha expresado la Corte que es "no solamente el documento que consagra la merced, venta o adjudicación de las tierras sino, en general, el hecho jurídico que conforme a la legislación española o a la de la República da origen al dominio privado de tierras realengas y baldías..." (Sent. 13 de marzo de 1939, G.J. XLVIII, pág. 105)."

De esta manera, una vez expedida la resolución del INCODER y encontrándose debidamente ejecutoriada el registrador de instrumentos públicos debe proceder a efectuar la inscripción, dado que ese acto administrativo goza de presunción de legalidad, la cual no puede ser discutida sino en un proceso judicial a través de la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En ese orden de ideas, la posición institucional en materia de registro de instrumentos públicos, adoptada por la Dirección de Registro, se ajusta al principio de legalidad.