



1. ANTECEDENTES DE LA EXPEDICIÓN DEL DECRETO 578 DE 2018

El Decreto 578 de 2018 se expidió con la finalidad de servir como una herramienta tendiente a contribuir con las autoridades en el ejercicio de sus funciones, relacionadas con el trámite de los procesos de saneamiento de la falsa tradición y titulación, de prescripción adquisitiva de dominio o de clarificación de la propiedad y con la población rural, en la identificación de la titularidad de derechos reales sobre los inmuebles rurales que se encuentran en falsa tradición; esto en línea con la sentencia T- 488 de 2014, a partir de la cual se exige como requisito para este tipo de procesos *“Un certificado en que conste la titularidad del bien que se pretende adquirir por prescripción (...) el cual debe ser un documento en que se indiquen de forma expresa los titulares de derechos reales sujetos a registro sobre el bien en discusión. No basta un documento en que se expresa que nadie aparece como titular de estos derechos”* (Énfasis fuera de texto original)

Es así como, mediante el Decreto 0578 de 2018 se modificaron parcialmente las funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro y el numeral 6 del artículo 27 del Decreto 2723 de 2014, disponiendo que la Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras debe:

“Verificar las matrículas inmobiliarias que identifican registralmente los predios rurales y proponer las acciones a que haya lugar, entre ellas, la expedición de actos administrativos tendientes a identificar, a petición de parte, la cadena de tradición de dominio, los actos de tradición y de falsa tradición, y la existencia de titulares de eventuales derechos reales sobre predios rurales que no superen el rango mínimo de la Unidad Agrícola Familiar UAF, para determinar si, a través de las inscripciones en el folio de matrícula inmobiliaria, con anterioridad al 5 de agosto de 1974, se le ha dado tratamiento público de propiedad privada al bien, siempre y cuando los antecedentes registrales provengan de falsa tradición, que dichos títulos se encuentren debidamente inscritos de acuerdo a lo señalado en el artículo 665 del Código Civil y que su precaria tradición no sea producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato.

No serán objeto de este estudio los predios rurales que cuenten con medidas cautelares adoptadas en procesos de restitución de tierras, de extinción del derecho de dominio y los que se encuentren ubicados en zonas de resguardos indígenas,



comunidades negras o en Parques Nacionales Naturales.” (Énfasis fuera de texto original)

El precitado Decreto adicionó, además, el numeral 29 del artículo 13 del Decreto 2723 de 2014, en el sentido de asignar una nueva función al Despacho del Superintendente de Notariado y Registro, en los siguientes términos:

“29. Expedir los actos administrativos a que haya lugar en desarrollo de la función asignada, en el numeral 6 del artículo 27 del presente Decreto, a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. Dicho acto administrativo se agregará como anexo al folio de matrícula inmobiliaria del respectivo bien.”

Es pertinente precisar que no es un imperativo en todos los casos expedir un acto administrativo, ya que la misma norma indica que esta es una de las posibilidades que tiene la Entidad en el proceso de verificación de matrículas inmobiliarias rurales, ya que señala “(...) proponer las acciones a que haya lugar, entre ellas, la expedición de actos administrativos (...)”, razón por la que se diseñó un procedimiento administrativo con el objeto de establecer las acciones a las que hay lugar en el marco de estos estudios registrales. (Énfasis fuera de texto original)

A su vez, mediante Resolución 3421 del 6 de abril de 2018, el Superintendente de Notariado y Registro delegó a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, la función asignada en el numeral 29 del artículo 13 del Decreto 2723 de 2014.

Finalmente, la Resolución 1058 del 05 de febrero, vigente a partir del 14 de febrero de 2020, subrogó las Resoluciones 4209 del 24 de abril de 2018, 4271 del 10 de mayo de 2018 y 7766 del 05 de julio de 2018, y estableció el nuevo procedimiento para la implementación del Decreto 0578 del 27 de marzo de 2018.

2. ¿CUÁL ES EL OBJETIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO 578 DE 2018?

El procedimiento administrativo de verificación de matrículas inmobiliarias rurales que dispone el Decreto 578 de 2018, busca establecer el tratamiento público de



propiedad privada que se le haya dado al bien, lo cual no implica que se está decretando o declarando el pleno dominio o propiedad sobre este, pues lo que se hace en el marco del Decreto, es verificar la existencia de derechos reales en antecedentes de la llamada falsa tradición, lo cual, per se, descarta los casos de existencia de pleno dominio o propiedad.

La finalidad de establecer el tratamiento público de propiedad privada que se le haya dado al bien, tiene como objeto darle elementos de juicios a la población rural para que pueda acceder a la vía judicial o administrativa para obtener el saneamiento, formalización, clarificación o declaración de pertenencia del predio sobre el cual se ejerza titularidad de los derechos reales que enuncia el artículo 665 del Código Civil, y en este sentido, facilitar la identificación de los sujetos pasivos de las demandas de pertenencia, en consonancia con el artículo 375 del Código General del Proceso, que establece que las demandas de declaración de pertenencia debe ir acompañadas de “ (...) un certificado del registrador de instrumentos públicos en el que consten las personas que figuren como titulares de derechos reales principales(...)”

3. ALCANCE DE LOS ESTUDIOS REGISTRALES REALIZADOS EN EL MARCO DEL DECRETO 578 DE 2018

Los estudios y actos administrativos expedidos en el marco de esta normatividad, tiene un carácter netamente publicitario, por lo que no tiene el alcance para sanear o formalizar la falsa tradición, pues para esos efectos, las autoridades investidas de competencia son la Agencia Nacional de Tierras y los Jueces de la República.

Los estudios registrales realizados en desarrollo del Decreto 578 de 2018, cuentan con una vocación meramente publicitaria, que en lo sustancial no genera realidades jurídicas sobre los inmuebles, tal como lo dispone el artículo 11 de la Resolución 1058 de 2018:

“ARTÍCULO 11: EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DE VERIFICACIÓN DE LA TRADICIÓN:

Una vez en firme el acto administrativo que verifique la existencia de derechos reales, éste tendrá un carácter netamente publicitario, lo cual implica que no modificará la naturaleza jurídica del predio, ni su tradición hasta tanto la autoridad administrativa o judicial competente lo determine.” (Énfasis fuera de texto original)



Es necesario advertir que, ante la existencia de un acto administrativo expedido por la Delegada de Tierras en el marco del Decreto 578 de 2018, se descarta, de facto, que la tradición del predio provenga de pleno dominio, motivo por el cual en ningún acto administrativo se va a encontrar una decisión fundamentada en un instrumento público debidamente inscrito que dé cuenta de la adquisición de dominio, pues en los casos en que encontramos que el origen registral del predio deriva de pleno dominio, se declara improcedente la solicitud, y en el oficio de improcedencia, se citan y analizan todos los instrumentos públicos de la cadena de tradición que nos llevaron al antecedente registral originario en el cual se evidencia el pleno dominio, lo cual no indica que estemos certificando que actualmente la tradición del predio se encuentre en pleno dominio, pues se especifica que posterior a ese instrumento jurídico, pudieron haberse configurado y registrado actos de falsa tradición.

La verificación de que se le ha dado tratamiento público de propiedad privada a un bien, no implica, en ningún caso, que se esté certificando que el predio provenga de pleno dominio, ello solo indica que, históricamente, ante la existencia de transacciones de falsa tradición de derechos y acciones derivadas de derechos reales (excepto el de prenda y dominio), se entiende que el predio se ha tratado como si fuera propiedad privada, que no es lo mismo que decir que, en efecto, sea propiedad privada.

Se entiende que, si los actos administrativos expedidos en el marco del Decreto 578 de 2018, están dando cuenta de que la tradición del predio proviene de falsa tradición, ello automáticamente implica que estamos ante predios sobre los cuales no se puede predicar pleno dominio.

4. ¿ CUÁLES SON LAS ZONAS PRIORIZADAS HASTA EL MOMENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO 578 DE 2018?

Con el objetivo de agilizar los procesos de saneamiento y formalización de la propiedad inmobiliaria rural en el país, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) expidió la Resolución 3422 del 06 de abril de 2018, mediante la cual creó el Comité para Asuntos Registrales de Predios Rurales con Falsa Tradición asignándole la función de definir las zonas priorizadas para la implementación del Decreto 578 de 2018, así:



“ARTÍCULO PRIMERO: Crease el Comité para Análisis de predios que se encuentren en Falsa Tradición, que tendrá por función:

1. Definir y priorizar las zonas para la implementación de las funciones asignadas a la Superintendencia de Notariado y Registro mediante Decreto 0578 de 27 de marzo de 2018, conforme a la necesidad del servicio. (...)”

Conforme con lo anterior, el Comité ha venido definiendo y priorizando las zonas del país donde se está implementando actualmente el Decreto 0578 de 2018, lo cual se ha hecho teniendo en cuenta la presencia de altos índices de bienes inmuebles rurales en situación de informalidad respecto a la tenencia o propiedad por causa de la falsa tradición.

Las zonas que han sido priorizadas, hasta el momento, son los municipios que registran sus unidades inmobiliarias en los círculos de: Sogamoso, Duitama, Tunja, Moniquirá, Ramiriquí, Santa Rosa de Viterbo, Chiquinquirá, Soatá y Sochá en el departamento de Boyacá; los círculos de Puente Nacional, Vélez y Charalá en el departamento de Santander, y los círculos de Túquerres, Samaniego y San Juan de Pasto en el departamento de Nariño, así:

DEPARTAMENTO	CÍRCULO REGISTRAL	ID CÍRCULO	COMPRENSIÓN REGISTRAL	
	TUNJA	070	TUNJA	SIACHOQUE
			BOYACÁ	SORA
			CHÍQUIZA	SORACÁ
			CHIVATÁ	SOTAQUIRÁ
			CÓMBITA	TOCA
			CUCAITA	TURMEQUÉ
			MOTAVITA	TUTA
			OICATÁ	VENTAQUEMAD A
			SÁCHICA	VILLA DE LEYVA
			SAMACÁ	
	DUITAMA	074	DUITAMA	TIBASOSA
			PAIPA	
	MONIQUIRÁ	083	MONIQUIRÁ	SAN JOSÉ DE PARE



BOYACÁ			ARCABUCO	SANTA SOFÍA	
			CHITARAQUE	SANTANA	
			GACHANTIVÁ	TOGÜÍ	
	RAMIRIQUÍ	090		RAMIRIQUÍ	RONDÓN
				CIÉNEGA	TIBANÁ
				JENESANO	UMBITA
				NUEVO COLÓN	VIRACACHÁ
	SANTA ROSA DE VITERBO	092		SANTA ROSA DE VITERBO	CERINZA
				BELÉN	CORRALES
				BETÉITIVA	FLORESTA
				BUSBANZÁ	TUTAZÁ
	SOCHA	094		SOCHA	PISBA
				JERICÓ	SOCOTÁ
				PAYA	TASCO
				PAZ DE RÍO	
	SOGAMOSO	095		SOGAMOSO	MONGUA
				AQUITANIA	MONGUÍ
				CUÍTIVA	NOBSA
				FIRAVITOBA	PAJARITO
				GAMEZA	PESCA
				IZA	TÓPAGA
				LABRANZAGRANDE	TOTA
	CHIQUEQUIRÁ	072		CHIQUEQUIRÁ	RAQUIRA
				BRICEÑO	SABOYA
				BUENAVISTA	SUTAMARCHAN
				CALDAS	TINJACA
				COPER	TUNUNGUA
				MARIPI	OTANCHE
				MUZO	SAN PABLO BORBUR
				QUIPAMA	SAN MIGUEL DE SEMA
				PAUNA	LA VICTORIA
	SOATA	093		SOATA	SATIVANORTE
			BOAVITA	SATIVASUR	
			COVARACHIA	SUSACON	
			LA UVITA	TIPACOQUE	
			PROVIDENCIA	OSPINA	
			GUAITARILLA	SAPUYES	



			IMUES	SANTACRUZ (GUACHAVEZ)
NARIÑO	PASTO	240	PASTO	FUNES
			BUESACO	LA FLORIDA
			CHACHAGÜÍ	NARIÑO
			CONSACA	SANDONÁ
			EL PEÑOL	TANGUA
			EL TAMBO	YACUANQUER
	SAMANIEGO	250	SAMANIEGO	LA LLANADA
			ANCUYÁ	LINARES
			CUMBITARA	LOS ANDES - SOTOMAYOR
	TÚQUERRES	254	TUQUERRES	MALLANA (PIEDRANCHA)
			PROVIDENCIA	OSPINA
			GUAITARILLA	SAPUYES
			IMUES	SANTACRUZ (GUACHAVEZ)
SANTANDER	CHARALÁ	306	CHARALÁ	ENCINO
			COROMORO	OCAMONTE
	PUENTE NACIONAL	315	PUENTE NACIONAL	JESÚS MARÍA
			ALBANIA	LA BELLEZA
			FLORIÁN	
	VÉLEZ	324	VÉLEZ	GUAVATÁ
			AGUADA	GÜEPSA
			BARBOSA	LA PAZ
			BOLÍVAR	LANDÁZURI
			CHIPATÁ	SAN BENITO
			CIMITARRA	SANTA HELENA DEL OPÓN
EL GUACAMAYO			SUCRE	
		EL PEÑÓN		

Es necesario precisar que, conforme al artículo 14 de la Resolución 1058 de 2020, el proceso de implementación del Decreto 578 de 2018 es gradual y progresiva:

“ARTICULO 14 PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN: *Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 2 del Decreto 578 de 2018 y con el objeto de garantizar la adecuada prestación del servicio público registral en el territorio nacional, su implementación se efectuará de manera gradual y progresiva en los departamentos*



y/o municipios que determine el Comité para Asuntos Registrales de la Falsa Tradición, que se darán a conocer a través de la página web de la Entidad.

Las solicitudes elevadas respecto de predios que se encuentren ubicados en zonas que no tienen trámite preferente, conforme con lo establecidos en el literal e) del artículo 4 de esta Resolución, serán declaradas improcedentes hasta tanto el Comité determine el trámite preferente para la zona donde esté ubicado el inmueble (...).”

Por lo anterior, y atendiendo a una adecuada planeación administrativa, el Comité para Asuntos Registrales de Predios Rurales con Falsa Tradición ha ido priorizando las zonas con mayores índices de informalidad de la propiedad rural del país, sin que ello implique que la implementación del Decreto se agote con la implementación en estas zonas, ya que gradualmente se hará en el resto del país.