

**Consulta 2778 de 2014 ante la Oficina Asesora Jurídica
De la Superintendencia de Notariado y Registro**

Para: Señora
Luz Enid Ortiz Nieves
luzonieves@yahoo.com

Asunto: Identificación Registral de Bienes Baldíos
Escrito con radicado **SNR2014ER035416**
CR-004 Folio de Matricula Inmobiliaria

Mediante oficio de fecha 17 de julio de 2014 la Directora Técnica de Baldíos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, Doctora Ruth Mireya Núñez Nuvar, traslada a esta Oficina la solicitud de información por Usted radicada con el No. 20141148008, recepcionada en esta Superintendencia con el número de la referencia.

Manifiesta en el escrito de consulta que actualmente existe un inconveniente con la Territorial del INCODER en Santander, en el sentido de que adjunto al formulario de solicitud se allega el certificado de tradición para hacer constar que no hay titulares de derecho real de dominio, pero que estos predios tiene antecedente registral pero con falsa tradición, es decir baldíos con antecedente registral, pero al momento de adjudicar no tienen en cuenta dicho documento, motivo por el cual cuando se registra el título del predio, este queda con doble matricula.

Registro exige que para hacer dicha aclaración, es la Territorial del INCODER quien debe emitir un acto administrativo, pero el INCODER le manifiesta a la gente que deben realizar otro levantamiento topográfico del predio en mayor extensión para demostrar que es el mismo.

Marco Jurídico

- Código Civil
- Ley 1579 de 2012

Consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica:

Sobre el particular, es necesario precisar que los conceptos emitidos por esta Oficina Jurídica, se ciñen a los parámetros establecidos por el artículo 28 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011 (Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), esto es, no son de obligatorio acatamiento o ejecución por los Registradores de Instrumentos Públicos y/o Notarios del país. Aquellos, simplemente reflejan el criterio que sobre una materia en particular pueda tener esta entidad y se profieren en desarrollo de las funciones asignadas por el decreto 2163 de 2011.

A efecto de dar una debida contestación a la presente consulta se hace necesario precisar las competencias asignadas por la Ley a la *Superintendencia de Notariado y Registro* y a las *Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos*, por cuanto esta entidad

solo se puede pronunciar en virtud de ellas, toda vez recibimos con extrañeza el traslado de la consulta que nos hace la Directora Técnica de Baldíos del INCODER, dado que la posición de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos se encuentra plenamente respaldada en lo dispuesto por la Ley 1579 de 2012.

DE LA COMPETENCIA ASIGNADA A LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO

El Decreto 2163 de 2011 establece que a la Superintendencia de Notariado y Registro, le compete la inspección y vigilancia en la prestación de los servicios públicos de registro y de notariado; así como la segunda instancia ante la Dirección de Registro, respecto de los actos administrativos expedidos por los Registradores de Instrumentos Públicos. (Agotamiento de Vía Gubernativa).

DE LA COMPETENCIA ASIGNADA A LAS OFICINAS DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS

Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos son dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro; pero autónomas en el ejercicio de su función registral, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2163 de 2011, que en su artículo 30 dispone:

"(..) Artículo 30. Registradores de Instrumentos Públicos. Los registradores de instrumentos públicos son los responsables del funcionamiento técnico y administrativo de las respectivas oficinas.

Además de las funciones que les señale la ley, cumplirán las que establezca el Gobierno Nacional, con arreglo a lo dispuesto en este decreto. Los registradores principales ejercerán la coordinación técnica y administrativa de las oficinas seccionales que de él dependan, de conformidad con los reglamentos que se expidan."

Fundamenta la competencia de las Oficinas de Registro de instrumentos, el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos (Ley 1579 de 2012) que consagra:

"Artículo 1º. Naturaleza del registro. El registro de la propiedad inmueble es un servicio público prestado por el Estado por funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos, en la forma aquí establecida y para los fines y con los efectos consagrados en las leyes." Negrilla fuera de texto.

El registro de la propiedad inmobiliaria es un servicio público que consiste en anotar, en un folio de matrícula inmobiliaria, los datos más importantes de los actos, contratos o providencias sujetos a registro y de los que dispongan su cancelación, con el fin de que cualquier persona interesada conozca en todo momento el estado jurídico de los bienes inmuebles matriculados.

Como objetivos básicos del registro de la propiedad inmobiliaria están, el servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos; dar publicidad a los actos y contratos que trasladan el dominio de

los mismos bienes raíces o le imponen gravámenes o limitaciones, poniendo al alcance de todos el estado jurídico de la propiedad inmueble, única manera de que surtan efectos respecto de terceros; y revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.

La función pública registral está asignada a los Registradores de Instrumentos Públicos y se encuentra debidamente regulada por la Ley 1579 del 01 de octubre de 2012, disposición que establece **autonomía en el ejercicio de sus funciones** a los Registradores, y se ejerce sobre el círculo registral asignado por la ley.

De conformidad con la Ley 1579 de 2012 (antes Decreto ley 1250 de 1970) cada Oficina de Registro de Instrumentos Públicos cuenta con un archivo y una base de datos que recae únicamente sobre los bienes inmuebles que conformen su círculo registral, y en virtud de ello ejercen la función pública registral.

Mediante Decreto 2163 de 2011 se dispone que a esta Oficina Asesora le corresponde emitir los conceptos que requieran los registradores, notarios y usuarios del servicio público notarial y registral, pronunciamientos que solo corresponden a una mera interpretación y posición de la Entidad, que no genera obligación de acatamiento o ejecución por parte de los señores Registradores o Notarios, precisamente por gozar de autonomía en el ejercicio de sus funciones, y el mecanismo establecido por la ley para atacar las decisiones proferidas por ellos, es a través de los recursos.

La expedición de certificados es competencia de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, de conformidad con lo establecido por los artículos 67 a 72 de la Ley 1579 de 2012.

Apertura de Folios de Matricula Inmobiliaria

En vigor de los artículos 2637 a 2682 del Código Civil todos los documentos referidos a bienes inmuebles se inscribían en libros destinados para tal fin, donde aquellos que comportaran pleno dominio se anotaban en el libro primero y los correspondientes a falsa tradición debían anotarse al libro segundo; debido al traumatismo que implicaba dicho sistema de registro y la forma inadecuada como fueron llevados en su época en algunas partes del país, el gobierno nacional decidió implementar un sistema de registro que facilitara la consulta jurídica de los predios, que además impulsara el desarrollo económico planteado sobre la idea de un país de propietarios, de ahí el cambio que los únicos actos sujetos a registro fueran aquellos que comportan pleno dominio.

El PLENO DOMINIO hace referencia a la forma de adquirir los derechos reales sobre bienes inmuebles en la forma y términos prevista por los artículos 665 y 669 del Código Civil, y como modos de adquirir encontramos la tradición, la prescripción, la accesión, la sucesión y la Ocupación.

Como características del pleno dominio encontramos que permite a su titular el uso, goce y disposición del inmueble, que el derecho es divisible, transferible, embargable,

α

sobre él se puede constituir patrimonio de familia y afectación a vivienda familiar, entre otros.

El título del pleno dominio lo constituye una escritura pública (compraventa), o una resolución administrativa (baldíos), o una sentencia judicial (declaratoria de prescripción).

El DOMINIO INCOMPLETO se puede determinar por varios aspectos, dentro de los cuales encontramos la falsa tradición y la posesión inscrita.

La falsa tradición es la inscripción en el registro de instrumentos públicos del acto de transferencia de un derecho incompleto que se hace a favor de una persona, por parte de quien carece de dominio sobre determinado inmueble.

Existen varios actos dentro de la falsa tradición, dentro de los cuales se destacan la compraventa de derechos y acciones, adjudicación en sucesión ilíquida (partición amigable); mejoras, posesión, enajenación de cuerpo cierto teniendo solo derechos de cuota, venta de cosa ajena, remate de derechos y acciones, entre otros.

La falsa tradición tiene como características, que no se transfiere la propiedad y no permite ejecutar actos de señor y dueño tales como: enajenar el derecho real de dominio, englobar, construir servidumbres, propiedad horizontal, entre otros.

La posesión inscrita se encuentra definida en el artículo 762 del C.C. como "*La tenencia de una cosa determinada con el ánimo de señor y dueño, sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en su lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo*".

Para el saneamiento de la falsa tradición se requiere de, escritura pública, decisión judicial o administrativa, en los términos legales establecidos, según el caso.

A partir de la vigencia del Decreto Ley 1250 de 1970, que derogó el Título XLIII del Código Civil, hoy Ley 1579 de 2012, a cada predio se le debe asignar un folio de matrícula inmobiliaria el cual debe reflejar la historia y realidad jurídica del inmueble; conforme a ello la apertura del folio procederá únicamente cuando su tradición refiera pleno dominio, es decir que cuando se posea un derecho incompleto no hay lugar a la apertura, la existencia jurídica de un predio va ligada a la existencia de un título de pleno dominio.

Actualmente la prestación del servicio público registral se encuentra regulado por la Ley 1579 de 2012, disposición que en su artículo 8º establece:

Artículo 8º. Matrícula inmobiliaria. *Es un folio destinado a la inscripción de los actos, contratos y providencias relacionados en el artículo 4º, referente a un bien raíz, el cual se distinguirá con un código alfanumérico o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando.*

Además, señalará, con cifras distintivas, la oficina de registro, el departamento y el municipio, corregimiento o vereda de la ubicación del bien inmueble y el número único de identificación predial en los municipios que lo tengan o la cédula catastral en aquellos municipios donde no se haya implementado ese identificador.

Indicará también, si el inmueble es urbano o rural, designándolo por su número, nombre o dirección, respectivamente y describiéndolo por sus linderos, perímetro, cabida, datos del acto administrativo y plano donde estén contenidos los linderos, su actualización o modificación y demás elementos de identificación que puedan obtenerse.

En la matrícula inmobiliaria constará la naturaleza jurídica de cada uno de los actos sometidos a registro, así: tradición, gravámenes, limitaciones y afectaciones, medidas cautelares, tenencia, falsa tradición, cancelaciones y otros.

Parágrafo 1º. Solo se podrá omitir la transcripción de los linderos en el folio de matrícula inmobiliaria, para las unidades privadas derivadas de la inscripción del régimen de propiedad horizontal.

Parágrafo 2º. La inscripción de falsa tradición sólo procederá en los casos contemplados en el Código Civil y las leyes que así lo dispongan.

Parágrafo 3º. Para efectos de la calificación de los documentos, téngase en cuenta la siguiente descripción por naturaleza jurídica de los actos sujetos a registro:

01 Tradición: para inscribir los títulos que conlleven modos de adquisición, precisando el acto, contrato o providencia.

02 Gravámenes: para inscribir gravámenes: hipotecas, actos de movilización, decretos que concedan el beneficio de separación, valorizaciones, liquidación del efecto de plusvalía.

03 Limitaciones y Afectaciones: para la anotación de las limitaciones y afectaciones del dominio: usufructo, uso y habitación, servidumbres, condiciones, relaciones de vecindad, condominio, propiedad horizontal, patrimonio de familia inembargable, afectación a vivienda familiar, declaratorias de inminencia de desplazamiento o desplazamiento forzado.

04 Medidas Cautelares: para la anotación de medidas cautelares: embargos, demandas civiles, prohibiciones, valorizaciones que afecten la enajenabilidad, prohibiciones judiciales y administrativas.

05 Tenencia: para inscribir títulos de tenencia constituidos por escritura pública o decisión judicial: arrendamientos, comodatos, anticresis, leasing, derechos de retención.

06 Falsa Tradición: para la inscripción de títulos que conlleven la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, de conformidad con el parágrafo 2º de este artículo.

Q

07/08 Cancelaciones: para la inscripción de títulos, documentos o actos que conlleven la cancelación de las inscripciones contempladas en el literal b) del artículo 4º de esta ley.

09 Otros: para todos aquellos actos jurídicos que no se encuentran en la anterior codificación y que requieren de publicidad por afectar el derecho real de dominio.

Parágrafo 4º. Toda escritura pública, providencia judicial o acto administrativo deberá llevar anexo el formato de calificación debidamente diligenciado bajo la responsabilidad de quien emite el documento o título de conformidad con los actos o negocios jurídicos sujetos a registro. Corresponderá a la Superintendencia de Notariado y Registro asignar y definir los códigos de las operaciones registrales.”.

Aunado a lo anterior, en el artículo 50 ibídem se establece que así como el bien es una unidad registral que se identifica con un solo número de matrícula inmobiliaria, de igual forma debe estar identificado como una unidad catastral. Tanto en el folio de matrícula como en la cedula catastral que lleve la autoridad correspondiente, se realizarán las inscripciones que se realicen sobre el inmueble.

En atención a la consulta elevada, es necesario citar lo establecido por la Ley 1579 de 2012 en materia de apertura de folios de matrícula inmobiliaria, para lo cual hago cita textual:

“Artículo 48. Apertura de folio de matrícula. El folio de matrícula se abrirá a solicitud de parte o de oficio por el Registrador, así:

A solicitud de parte cuando los interesados, presenten ante la correspondiente Oficina de Registro los títulos que amparan sus derechos sobre bienes raíces con las debidas notas del registro, y con base en ellos se expiden las certificaciones a que haya lugar, las cuales servirán de antecedente o medio probatorio para la iniciación de procesos ordinarios para clarificar la propiedad o saneamiento de la misma. Se abrirá el folio de matrícula respectivo si es procedente de conformidad con esta ley.

De oficio, cuando se traslada la tradición del Antiguo Sistema de Registro al Sistema Vigente de Registro.”

(...)

Artículo 51. Apertura de matrícula en segregación o englobe. Siempre que el título implique fraccionamiento de un inmueble en varias secciones o englobamiento de varias de estas en una sola unidad, se procederá a la apertura de nuevos folios de matrícula, en los que se tomará nota de donde se derivan, y a su vez se procederá al traslado de los gravámenes, limitaciones y afectaciones vigentes de los folios de matrícula de mayor extensión.

Artículo 52. Apertura de matrícula en Registro de Propiedad Horizontal. Al constituirse una propiedad por pisos, departamentos, propiedad

horizontal o condominio, se mantendrán el registro catastral y el folio de matrícula correspondiente al edificio en general, con las debidas anotaciones, para lo relativo a los bienes de uso común. Para las unidades privadas de dominio pleno resultantes de la constitución de propiedad por pisos u horizontal, se abrirán los correspondientes registros catastrales y folios de matrículas independientes, segregados del registro y del folio general, tanto para señalar su procedencia, como para indicar la cuota que a cada propietario individual corresponde en los bienes comunes. En el registro catastral y en el folio de matrícula general, como en los registros y folios individuales, se sentarán recíprocas notas de referencia.

(...)

Artículo 57. Apertura de matrícula inmobiliaria de bienes baldíos. *Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o quien haga sus veces, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación - Incoder, o quien haga sus veces.*

En el caso en que dichos bienes baldíos, se encuentren ubicados dentro de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se procederá con fundamento en el acto administrativo proferido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces a la apertura de la matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación - Parques Nacionales Naturales de Colombia. En este último caso, y atendiendo a las normas que regulan el derecho de dominio en dichas áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales de Colombia deberá adelantar este trámite para todos los bienes ubicados al interior de estas áreas, dejando a salvo aquellos que cuenten con títulos constitutivos de derecho de dominio conforme a las leyes agrarias y que se encuentren debidamente inscritos en el registro inmobiliario.

En caso de que se encuentren debidamente registrados títulos constitutivos de derecho de dominio conforme a las leyes agrarias, dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá solicitar la inscripción de la limitación de dominio en la matrícula inmobiliaria de cada predio.

Parágrafo. *La apertura del folio de matrícula, así como las inscripciones a que haya lugar se harán de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para tal fin."*

Para el servicio público registral, solo es procedente la apertura de folios de matrícula inmobiliaria, en principio, cuando el bien inmueble se identificaba con datos de antiguo sistema y, ya por solicitud de parte o de oficio, o en virtud del documento que así lo determina, el Registrador de Instrumentos públicos le asigna el número con el que se comenzará a identificar en el actual sistema registral. .

α

Si el bien ya se encuentra identificado con folio de matrícula inmobiliaria, sobre él se inscriben todos los actos que se otorguen referente al inmueble. Ahora, si el propietario del predio otorga actos de fraccionamiento del mismo o unión a otro u otros (englobe), registralmente se debe crear folios de matrícula inmobiliaria para esos nuevos lotes, por estar naciendo a la vida jurídica una unidad inmobiliaria, y el folio de matrícula que venía identificando el predio que se divide o se engloba, se cerrará de la forma dispuesta en el artículo 55 del Estatuto Registral¹.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 1579 de 2012, antes Decreto Ley 1250 de 1970, solo procede la apertura de folios de matrícula inmobiliaria sobre bienes inmuebles que reflejan título antecedente de dominio. Para aquellos casos de predios con la llamada FALSA TRADICION solo procede la apertura del folio cuando dentro de los títulos antecedentes se encuentra en título de dominio, caso contrario se debe rechazar la solicitud; ahora bien respecto de aquellos folios que fueron creados y publicitan únicamente títulos de dominio incompleto, los mismos continúan abiertos únicamente para efectos publicitarios.

Bienes Baldíos

Por bienes baldíos se conocen los inmuebles situados dentro de los límites territoriales de propiedad de la Nación y que carecen de otro dueño. Se clasifican en rurales y urbanos.

Respecto de los bienes baldíos rurales la ley 160 de 1994 establece, que El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER es la entidad competente para administrar y realizar la adjudicación de los mismos.

El dominio de los bienes baldíos urbanos fue transferido por la Nación a los Municipios, de conformidad con la Ley 137 de 1959, denominada Ley Tocaima y, en lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997; cumplidas las exigencias establecidas en éstas disposiciones los baldíos adquieren la calidad de bienes fiscales.

A partir de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997, los bienes baldíos urbanos pierden esa calidad y se convierten en bienes fiscales de propiedad de los Municipios, siempre y cuando se destinen a los fines contemplados en las Leyes 9ª de 1989, 3ª de 1991 y 388 de 1997.

En Colombia el registro de la propiedad inmobiliaria tiene sus raíces en el derecho español, iniciando su regulación con poco éxito en el siglo XVI, pues Castilla tuvo como fuente el derecho romano clásico que se caracterizaba por el abandono de las formas de publicidad en las transmisiones, en general.

¹ **Artículo 55. Cierre de folios de matrícula.** Siempre que se engloben varios predios o la venta de la parte restante de ellos o se cancelen por orden judicial o administrativa los títulos o documentos que la sustentan jurídicamente y no existan anotaciones vigentes, las matrículas inmobiliarias se cerrarán para el efecto o se hará una anotación que diga "Folio Cerrado".

α

EE028012

Desde la misma época de la conquista, el registro inmobiliario se presta de manera rogada, razón por la cual la identificación de los bienes inmuebles se va dando en la medida de que el titular del mismo, solicite la inscripción del título, pues es de tenerse en cuenta que desde la colonización, el titular de todo el territorio era la Corona Española.

La revolución de independencia iniciada el 20 de julio de 1810 no introdujo cambios inmediatos en el sistema jurídico, por el contrario, las disposiciones continuaron vigentes y lentamente se fueron dictando nuevas normas; no obstante la Constitución de 1821 declaró con fuerza y vigor las leyes que hasta ese momento regían en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opusieran a la Carta ni a los decretos y las leyes que expidiera el Congreso, siendo así acogido lo que venía rigiendo en materia de registro.

En la Nueva República, mediante la ley de 11 de octubre de 1821 se ordenó censar los fundos y matricularlos en el registro público, cuando se consolidó la institución; esta ley dispuso a los propietarios de bienes raíces inscribir los títulos (cédulas reales) de sus inmuebles en un término perentorio, bajo sanción de perderlos al no ser oponibles sus títulos a la república. Admitió para facilitar la tarea de inscripción que se presentara cualquier título traslativo de dominio.

Así las cosas, todos aquellos bienes inmuebles que no se encuentren con título antecedente de dominio debidamente publicitado ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos se presume que es de propiedad de la Nación.

Cuando se inscribe una resolución proferida por el INCODER sobre adjudicación de bien baldío, si dentro del documento no se cita antecedente registral alguno, se asume que al bien inmueble se debe asignar folio de matrícula inmobiliaria, razón por la cual esta Oficina encuentra ajustada en derecho la decisión adoptada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en cuanto a que el deber legal de realizar la aclaración le corresponde al Incoder, Entidad que al proferir la resolución de adjudicación omitió señalar que el predio ya contaba con identificación registral.

Por lo anterior espero que sus interrogantes hayan sido absueltos de la mejor manera y seguiremos atentos a cualquier inquietud.

Atentamente,

MARCOS JAHER PARRA OVIEDO
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyecto: Maria Esperanza Venegas Espitia/Profesional Universitario
Reviso: Carlina Gomez Duran/Coordinadora Grupo apoyo Jurídico Registral
29/09/2014