**SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO – Funciones y facultades.**

El Decreto 2723 de 2014, por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro, establece que dicha Entidad lo es descentralizada, técnica, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho y su objetivo es la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad. El artículo 11 del Decreto en cita establece sus funciones, así: (…).

**OFICINAS DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS - Funciones y facultades.**

Respecto de las Oficinas de Instrumentos Públicos se tiene que son dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro y de conformidad con el artículo

22 del citado Decreto 2723 de 2014 son las encargadas de prestar el servicio público de registro de instrumentos públicos de conformidad con lo establecido en la Ley 1579 de 2012 y dentro de sus funciones se enlistan: (…). A su vez la Ley 1579 - Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos - establece como obligación de los Registradores públicos el realizar el registro de la propiedad sobre inmuebles, así: (…). Téngase en cuenta que conforme al artículo 13 de dicho Estatuto el proceso de registro consta de las siguientes etapas: radicación, calificación, inscripción, y la constancia de haberse ejecutado esta.

**SUSPENSIÓN DEL TRÁMITE DE REGISTRO A PREVENCIÓN – Marco normativo.**

En la etapa de clasificación la norma en cita le otorga la posibilidad al Registrador de suspender el trámite de registro a prevención cuando el documento a registrar no se encuentre ajustado a Derecho de acuerdo a la normatividad vigente, así: ARTÍCULO 18. SUSPENSIÓN DEL TRÁMITE DE REGISTRO A PREVENCIÓN. (…). A su vez, también le otorga la facultad de suspender el registro bajo los siguientes supuestos: ARTÍCULO 22. INADMISIBILIDAD DEL REGISTRO. “(…)”*.* Al respecto la Sala comparte la postura de la Corte Constitucional en la Sentencia T- 488 de 2014 específicamente en cuanto a que la suspensión e inadmisibilidad no se puede dar por cualquier inconformidad o diferencia con la decisión judicial, sino que debe provenir de una auténtica imposibilidad de cumplimiento, sea fáctica o jurídica. Imponiéndose al funcionario la carga de motivar suficientemente la decisión con los argumentos por los cuales considera que le es imposible dar cumplimiento a la decisión judicial; la notoriedad de la imposibilidad de cumplimiento; la existencia de grave amenaza al ordenamiento jurídico o algún derecho fundamental en particular; la existencia de facultad legal; el realizarse en la oportunidad legal ; y garantizar los derechos de los afectados mediante la garantía del ejercicio de los derechos de contradicción y defensa. Ahora bien, teniendo en cuenta que en el caso en concreto uno de los argumentos por los cuales la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos se sustrajo del cumplimiento de la orden judicial consignada en la sentencia de fecha 20 de septiembre de 2016 consiste en que el predio objeto de registro lo es un bien baldío, procede la Sala a realizar análisis respecto de cuál es el escenario procesal para discutir la naturaleza jurídica del bien inmueble denominado como *“el recuerdo” .*

**BIENES BALDÍOS - Escenario procesal pertinente para estudiar la condición de baldío o no de los bienes objeto de pretensión adquisitiva de dominio / INCODER Y/O AGENCIA NACIONAL DE TIERRRAS – Función al interior de los procesos ordinarios de pertenencia.**

Sea lo primero indicar que le asiste razón al Juez de instancia al señalar que este no es el escenario procesal para debatir la naturaleza del bien, para establecer si es un bien baldío o no. Los argumentos relacionados con que el bien no pudo ser objeto de pertenencia hacen parte de una discusión que se debió dar al interior del proceso ordinario adelantado ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque, no en este escenario procesal en donde no se funge como juez de tutela y/o ordinario de segunda instancia. Lo que se discute al interior del presente litigio es la legalidad o ilegalidad de las decisiones tomadas por la Entidad demandada frente a la sentencia que determinó la propiedad a favor de la Demandante. Téngase en cuenta que, en razón a la importancia de los bienes baldíos al interior del Estado Colombiano, el legislador le ha otorgado facultades a Entidades del Estado, dentro de las que se encuentra el INCODER hoy Agencia Nacional De Tierras; El Ministerio de agricultura y desarrollo Rural; la Superintendencia de Notariado y Registro, Ministerio Público, para lograr su efectiva protección y administración. A su vez el que jurisprudencialmente inicialmente se determinó que al estar en juego la propiedad de un bien de la Nación cuya protección es de gran relevancia, el Juez que conoce los procesos de pertenencia agraria debía tomar medidas en aras de tener certeza sobre la naturaleza del bien, luego estaba en la obligación de practicar las pruebas necesarias y vincular al INCODER hoy Agencia Nacional de tierras, esto con el propósito de garantizar el derecho al debido proceso de la Entidad encargada de salvaguardar los bienes de la Nación; lograr esclarecer la situación, y de ser el caso advertir si el bien objeto de pretensión adquisitiva de dominio hace parte o no del patrimonio público.

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - Reglas jurisprudenciales sobre su participación en los procesos de pertenencia sobre un bien rural, iniciados con posterioridad a la SU-288 de 2022 de la Corte Constitucional.**

No obstante, al interior de nuestro ordenamiento jurídico se tuvieron divergencias jurisprudenciales respecto de la naturaleza de la participación de la Agencia Nacional de Tierras en los procesos de pertenencia, lo que fue zanjado recientemente en la Sentencia de Unificación 288 de 2022 en donde la Corte Constitucional determinó, como reglas de decisión para los procesos de pertenencia sobre un bien rural que inicien con posterioridad a la sentencia las siguientes: -Los jueces tienen el deber de informar a la Agencia Nacional de Tierras al admitir la demanda de pertenencia sobre un bien rural. - La naturaleza de la participación de la autoridad de tierras en los procesos de pertenencia lo es con fines probatorios y, en consecuencia, no implica vincularla como litisconsorte. - La Agencia Nacional de Tierras debe actuar con especial diligencia para contribuir de manera eficaz a la Administración de justicia. - Una vez se le informe del inicio de un proceso de pertenencia relacionado con un predio rural, deberá reconstruir la historia jurídica del inmueble, con base en escrituras, sentencias y otros actos, y remitirla con destino al proceso correspondiente. -La Agencia Nacional de Tierras deberá expresar su posición sobre la naturaleza jurídica del inmueble, es decir, si considera que se trata de un bien baldío, de un bien privado, o si existe duda sobre su naturaleza, caso en el cual solicitará al juez adelantar el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad. - En caso de tratarse de un baldío o de persistir duda sobre la naturaleza jurídica del predio, y la ANT constate que los casos involucran a sujetos de reforma agraria o de acceso a tierras, y en especial a mujeres rurales, familias pobres y familias desplazadas, deberá ofrecerles información y orientación acerca de las alternativas de que disponen en materia de adjudicación, titulación de la posesión, saneamiento de la falsa tradición y demás programas para el acceso, formalización y regularización de la propiedad rural, a efectos de que decidan si continúan su trámite en la fase judicial o en la fase administrativa ante la ANT del procedimiento único previsto en el Decreto 902 de 2017. La ANT deberá ofrecer acompañamiento hasta que culmine el correspondiente trámite que materialice el acceso y goce efectivo de la tierra. En razón a lo anterior, y comoquiera que las reglas de unificación citadas lo son vinculantes para los procesos adelantados con posterioridad a la fecha de la sentencia de unificación, esto es 18 de agosto de 2022, se tiene que para el momento en que el Juez Promiscuo Municipal de Chitaraque conoció el proceso con radicado 2015-00116 no existía una postura uniforme sobre la naturaleza de la participación de la Entidad encargada de salvaguardar los bienes de la Nación. Razón por la cual se tiene que su participación dependía de la forma dispuesta por el Juzgador. n el presente caso, el Juzgado Promiscuo municipal de Chitaraque procuró la participación al interior del proceso ordinario del INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras de dos formas, la primera como sujeto procesal mediante vinculación realizada en el Auto Admisorio de la Demanda de fecha 11 de noviembre de 2015, en los siguientes términos: “SEXTO: Vincular al presente proceso al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, para que se pronuncie sobre los hechos de la demanda, y ejerza la defensa de los derechos del Estado, respecto del bien objeto del proceso identificado con Folio de Matrícula No. 083-6084” . La segunda, mediante requerimiento realizado en el mismo Auto Admisorio de la Demanda en donde se le solicitó certificar la naturaleza del bien en los siguientes términos: “Oficiar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi Dirección Territorial Boyacá, para en el término de cinco (05) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia de Tutela -488 de 2014, Ley 160 de 1994, y con las funciones propias de cada entidad, CERTIFIQUEN si el bien reclamado dentro del presente proceso es baldío o no. (...)” En razón a dichas formas de participación dispuestas por el Juzgador Ordinaro, el INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras tenía la obligación de ejercer los derechos de defensa y contradicción en favor de los bienes de la nación mediante la contestación de la Demanda, la interposición de medios exceptivos, la impugnación de las decisiones y/o la eventual utilización de acciones constitucionales en caso de advertir violación de derechos fundamentales por parte de las Autoridades Judiciales. Todo esto con el propósito de salvaguardar los bienes del Estado y hacer efectiva la función pública de la propiedad. No obstante lo anterior, y a pesar de haber tenido la posibilidad de actuar al interior del trámite judicial con radicado 2015-00116 promovido por la Señora RAQUEL GONZÁLEZ JIMENEZ en contra de indeterminados, omitió ejercer su derecho de defensa, de argumentar ante el juez de instancia las razones de hecho y de derecho por las cuales consideraba que el predio objeto de pretensión adquisitiva de dominio era un bien baldío imprescriptible, e inalienable, así mismo allegar pruebas que demostraran su condición. El Incoder hoy Agencias Nacional de tierras ejerció un papel totalmente pasivo en desconocimiento de sus funciones relacionadas con promover la seguridad jurídica sobre los predios que se encuentran en circunstancias informales, y recuperar terrenos baldíos indebidamente ocupados. Esto implicó la ausencia de argumentos de defensa respecto de los bienes del Estado, la ausencia de pruebas que demostrara la supuesta naturaleza pública del bien, y determinó que la declaración realizada por el Juzgado en cuanto a la naturaleza privada del bien quedará en firme ante la ausencia de recursos y/o utilización de herramientas constitucionales en caso de advertir la violación de Derechos Fundamentales. Luego se insiste, la naturaleza del bien y por tanto su imprescriptibilidad debió alegarse en el proceso ordinario adelantado ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque. El Juez Contencioso Administrativo carece de competencia para revisar las razones de hecho y derecho que llevaron al juzgador de instancia a encontrar acreditada la naturaleza privada del bien inmueble.

**NOTA DEVOLUTIVA DE OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS EN RELACIÓN CON INSCRIPCION DE SENTENCIA DE PERTENENCIA – Nulidad en el caso concreto por falta absoluta de motivación.**

Los argumentos del recurso de apelación presentado por la Superintendencia de Notariado y Registro respecto de la Sentencia de fecha 23 de abril de 2023, consisten principalmente en que las decisiones contenida en los Actos Administrativos demandados no dieron un alcance diferente o distorsionado a la presunción de bien baldío y por tanto fue justificada la inviabilidad de adquirir el predio mediante prescripción adquisitiva de dominio; y a su vez el que no existe falsa motivación pues más que la vinculación del Incoder al proceso de pertenencia, lo verdaderamente relevante es que de ninguna forma la Entidad ratificó la naturaleza del bien privado. Sobre el particular se tiene que: 1. El Acto Administrativo contenido en la Nota devolutiva de fecha 23 de febrero de 2017 carece de motivación, el funcionario que lo expidió se limita a señalar de manera ambigua como razón para negarse al registro de la sentencia que “la demanda va dirigida contra personas indeterminadas, lo anterior de conformidad con la sentencia T-488 de 2014 y las instrucciones administrativas No. 13 y 261 SNR - INCODER de 01/2017 SNR”. Esto incumple la carga que el derecho constitucional y administrativo impone a la Administración de exponer las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar en determinado sentido. A su vez, dicha situación se hace mucho más grave cuando se trata de la decisión que desatiende una órden Judicial, pues en este escenario la carga argumentativa del funcionario debe ser aún mayor pues se trata de una Sentencia en firme de obligatorio cumplimiento. Sobre el particular la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014 estableció que la legitimidad o no del incumplimiento deberá valorarse mediante criterios como la motivación, notoriedad, grave amenaza, facultad legal, oportunidad, y contradicción. Elementos estos que en su mayoría no se evidencian en la Nota devolutiva demandada, pues el funcionario que decidió devolver la solicitud omitió la carga de motivar suficientemente la decisión, no relaciona de manera clara y detallada los argumentos por los cuales consideró que le es imposible cumplir la decisión, no indica la supuesta grave amenaza que justifica el incumplimiento de la sentencia. Esto implica violación de la carga argumentativa en cabeza del funcionario para así poder devolver al particular la solicitud de registro de una Sentencia Judicial. 2. A su vez en el Acto Administrativo contenido en la Resolución No. 068 del 09 de octubre de 2017, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Moniquirá se limita a justificar la decisión de omitir el cumplimiento de una orden judicial y el que a su parecer a pesar del requerimiento el Juzgado Promiscuo de Chitaraque no ratificó la sentencia. En este Acto Administrativo tampoco se expone de manera suficiente, motivada, y notoria la supuesta existencia de grave amenaza. Se limita a señalar la facultad legal con que a su parecer contaba la Oficina para omitir el cumplimiento de la Sentencia Judicial. Presupuesto sobre el cual tanto la Nota devolutiva de fecha 23/02/2017, como la Resolución No. 068 del 09 de octubre de 2017 carecen de la exposición de motivos, y de la carga argumentativa necesaria para poderse apartar del cumplimiento de una orden judicial, luego se presenta un vicio que invalida su legalidad. Respecto de la importancia de la motivación de los Actos Administrativos el Consejo de estado estableció: (…). Conforme a lo anterior, la falta de motivación del Acto Administrativo es un requisito de fondo que conlleva la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo. Señalar de forma general y abstracta que se devuelve el registro de sentencia de conformidad con la Sentencia T-488 de 2014 e instrucciones administrativas no implica el que se haya realizado una verdadera y suficiente motivación del Acto Administrativo. 3. Es hasta el Acto Administrativo contenido en la Resolución No. 7664 del 20 de junio de 2019 que la Entidad demandada señala como argumentos para confirmar las decisiones anteriores y negar el registro de la Sentencia, el que conforme al Certificado de tradición especial de pertenencia no aparecen titulares de derecho real de dominio inscritos sobre el inmueble objeto de estudio, por tanto no se puede establecer que sea de propiedad privada, por el contrario indica que no ha salido del dominio del Estado. A su vez señala que la sola vinculación del INCODER al proceso de pertenencia no define la naturaleza jurídica del bien a usucapir, pues se requiere que este así lo determine a través de una resolución. Respecto de los argumentos señalados en cuanto a la presunción de bien baldío al no existir antecedentes registrales, el juzgador de instancia consideró que los actos Administrativos dieron un alcance que realmente no tenía la presunción de bien baldío señalando que: “(...) no obstante, conforme a lo expuesto en las consideraciones generales conforme a la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Órgano de Cierre y Superior Jerárquico del Juez Promiscuo Municipal de Chitaraque, no existe un criterio pacífico frente a la “presunción de bien baldío” derivada de la ausencia de antecedentes registrales, es así que a este aspecto la demandada le dio un alcance que no tenía”Dicha afirmación del Juzgado es parcialmente cierta en la medida en que para el momento en que se expidieron los Actos Administrativos demandados efectivamente existían posiciones diversas en torno al régimen legal aplicable sobre la forma de acreditar la naturaleza privada o pública del bien. (…). Téngase en cuenta que dichas reglas jurisprudenciales se aplican para los procesos de pertenencia que inicien con posterioridad a la citada sentencia de unificación. No obstante, permiten a la Sala inferir que el Acto Administrativo No. 7664 del 20 de junio de 2019 no dio un alcance desproporcionado a la forma en que se debe acreditar la naturaleza de la propiedad, pues más de un año después de su expedición, la Corte Constitucional previo análisis integral de las discrepancias jurisprudenciales sobre el particular decidió unificar jurisprudencia en el sentido de determinar que la carga de la prueba la tiene quien pretenda adquirir el dominio del predio rural. Aún con lo anterior considera la Sala que se debe confirmar la Sentencia de primera instancia declarando la Nulidad de los Actos Administrativos demandados pues si bien sí se dió el alcance correcto a la presunción de baldío en el Acto Administrativo No. 7664, lo cierto es que: primero no fue la razón expuesta en el Acto Administrativo principal contenido en la Nota devolutiva de fecha 23 de febrero de 2017 ni en el Acto Administrativo que resuelve el recurso de reposición contenido en la Resolución No. 068 del 09 de octubre de 2017, como sustento para abstenerse de cumplir la orden judicial y por tanto no realizar el registro de la Sentencia; segundo, la naturaleza del bien es una discusión que se debió dar al interior del procedimiento ordinario de prescripción adquisitiva por parte del INCODER y no en sede Administrativa por parte de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos - Superintendencia de Notariado y Registro. El hecho de que el INCODER haya sido vinculada al proceso, haya tenido la posibilidad de contestar la demanda, allegar pruebas, exponer argumentos de hecho y de derecho en defensa de los intereses de la Nación y que aun así guardara silencio, determina la legitimidad de la actuación adelantada por el Juzgado, luego no le es dable a una autoridad Administrativa hacer control de una providencia judicial respecto de la cual tanto el INCODER como la hoy Agencias Nacional de tierras tuvo conocimiento y no manifestó reparo alguno aun habiendo tenido la oportunidad de participar en el desarrollo del proceso. En el trámite del proceso ordinario, el INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras, no interpuso recurso alguno contra la decisión contenida en la Sentencia de fecha 20 de septiembre de 2016 proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque. A su vez tampoco se radicó eventual acción de tutela por eventual violación de algún derecho fundamental. Esto implica que el INCODER- Agencia Nacional de Tierras no advirtió irregularidad alguna en el trámite del proceso y/o en la decisión, luego no le era dable a la Autoridad Administrativa, primero desconocer la participación de esta en el proceso, segundo ignorar su decisión libre de no ejercer derecho de defensa ni impugnar la decisión, y tercero obviar el análisis del Juez y su pronunciamiento en la Sentencia proferida previo cumplimiento de las etapas procesales correspondientes y valoración probatoria en donde determinó la naturaleza privada del bien y por tanto el que era susceptible de prescripción adquisitiva en favor de la Demandante. La omisión procesal del INCODER no puede subsanarse mediante actuaciones administrativas realizadas por la Oficina de Instrumentos Públicos y Superintendencia de Notariado y Registro a quienes les corresponde actuar conforme a Derecho lo que implica la sujeción a un orden justo en donde las sentencias de los jueces de la república resultan de obligatorio e inmediato cumplimiento. Se insiste, los reproches respecto de la Sentencia debieron ser expuestos por el INCODER- Agencias Nacional de tierras al interior del proceso ordinario y/o mediante la interposición de los recursos ordinarios – extraordinarios y/o eventualmente acciones constitucionales que dispone el ordenamiento jurídico para la garantía de los derechos. Téngase en cuenta adicionalmente que si bien el INCODER no ratificó la naturaleza privada del bien tampoco ratificó su naturaleza pública, esto a pesar del requerimiento realizado por el Juzgado y que para el momento de la decisión tomada por el Juez del proceso ordinario no existían las reglas jurisprudenciales que hoy se consolidan en la citada sentencia de Unificación de la Corte Constitucional SU 288 de 2020, luego al brillar por su ausencia la defensa técnica que debió realizar el INCODER y la Agencias Nacional de Tierras al haber sido vinculada al proceso desde el Auto Admisorio de la demanda, el juez ordinario determinó conforme a lo probado en el proceso la naturaleza privada del bien y procedió a decretar la prescripción adquisitiva sin que dicha decisión fuera objeto de recurso alguno. Conforme a todo lo anterior, el Acto Administrativo contenido en la Resolución No. 7664 del 20 de junio de 2019 incurre en falsa motivación; y los Actos Administrativos contenidos en la Nota devolutiva de fecha 23 de febrero de 2017 y en la Resolución No. 068 del 09 de octubre de 2017 por la cual se resuelve recurso de reposición incurriendo en falta absoluta de motivación lo que ineludiblemente conlleva a la declaratoria de su nulidad. Esto determina la decisión de la Sala de confirmar la Sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| <https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333009202000041011500123> |



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISIÓN No. 6**

# MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Tunja, 14 de abril de 2023

|  |  |
| --- | --- |
| **MEDIO DE CONTROL:** | **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL**  **DERECHO** |
| **DEMANDANTE:** | **RAQUEL GONZÁLEZ JIMÉNEZ** |
| **DEMANDADO:** | **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y**  **REGISTRO** |
| **RADICACIÓN No:** | **15001 33 33 009 2020 00041 01** |
| Link de consulta  [https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list\_procesos.aspx?guid=15001](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333009202000041011500123) | |
| [3333009202000041011500123](https://samai.azurewebsites.net/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=150013333009202000041011500123) | |
|  | |

**ASUNTO A RESOLVER**

Procede la sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada - Superintendencia de Notariado y Registro - frente a la sentencia de fecha 23 de abril de 2021 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, en la que se declaró la nulidad de los actos administrativos demandados y ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro, la inscripción de la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque-Boyacá.

**I. ANTECEDENTES**

## 1.1.- LA DEMANDA[[1]](#footnote-1)

Mediante apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la señora Raquel González Jiménez solicitó declarar la nulidad de los Actos Administrativos contenidos en:

* La Resolución No. 7664 del 20 de junio de 2019 proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro – Subdirección Técnica de registro-, mediante la cual se confirmó la nota devolutiva del 23 de agosto de 2017, proferida por el Registrador de instrumentos Públicos de Moniquirá, así como la resolución No. 68 del 09 de octubre de 2017 emitida por la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Moniquirá, la cual negó el recurso de reposición y concedió el recurso de apelación.

* La Resolución No. 068 del 09 de octubre de 2017 emitida por la Oficina de Registro e instrumentos públicos de Moniquirá por medio de la cual se negó el recurso de reposición y concedió el recurso de apelación ante la Superintendencia de Notariado y Registro.

* La Nota devolutiva del 23 de agosto de 2017 proferida por la Oficina de Registro e instrumentos públicos de Moniquirá.

Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, solicitó se ordene a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Moniquirá registrar de forma inmediata la Sentencia proferida el día 20 de septiembre de 2016 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque al interior del proceso con radicado 2015-00116.

Como fundamento de sus pretensiones, señaló que el día 20 de septiembre de 2016 el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque profirió Sentencia al interior del proceso de pertenencia con radicado 2015-00116, declarando la pertenencia por prescripción adquisitiva de dominio del inmueble denominado *“el recuerdo”*[[2]](#footnote-2), en favor de la señora RAQUEL GONZÁLEZ JIMÉNEZ.

Señala que dicha sentencia fue radicada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Moniquirá en donde estando en proceso de calificación del documento se profirió la Resolución N° 114 del 11 de octubre de 2016 por medio de la cual se suspende el trámite de registro a prevención, esto de conformidad con el artículo 18 de la Ley 1579 de 2012.

Indica que la decisión contenida en el señalado Acto Administrativo fue enviada a la Procuraduría ambiental agraria, a la Superintendencia para la protección, restitución y formalización de tierras y al Juzgado para que aceptara lo dispuesto por la oficina o ratificara la sentencia. Agrega, que el Juzgado no ratificó la Sentencia, razón por la cual la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Moniquirá profirió Nota devolutiva del 23 de febrero de 2017, vinculada al turno de radicación N°2016-083-6-2913.

Precisa que el día 13 de marzo de 2017 radicó recurso de reposición en subsidio de apelación contra el Acto Administrativo contenido en la Nota devolutiva del 03 de febrero de 2017 y que el recurso fue resuelto por la Oficina de Instrumentos Públicos de Moniquirá mediante Resolución No. 068 del 09 de octubre de 2017 negando el recurso de reposición y concediendo el de apelación ante la Superintendencia de Notariado y Registro.

Agrega que la Superintendencia de Notariado y Registro mediante resolución N°

7664 de 20 de junio de 2019, resolvió recurso de apelación en el que confirmó la nota devolutiva del 23 de agosto de 2017 proferida por el registrador de instrumentos públicos de Moniquirá por medio de la cual se devolvió el registro de la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Municipio de Chitaraque.

**1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

### 1.2.1.- AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS[[3]](#footnote-3)

Se opuso a las pretensiones de la demanda por considerar que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Moniquirá y la Superintendencia de Notariado y Registro actuaron conforme a Derecho pues el predio con matrícula inmobiliaria No. 083 -6084 no registra titular de derecho real de dominio inscrito.

Como mecanismo de defensa interpone las excepciones de: Inexistencia del bien de carácter privado y validez de las actuaciones de la ORIP de Moniquirá y la Superintendencia de Notariado y registro; y falta de legitimación en la causa por pasiva de la Agencia Nacional de Tierras.

En desarrollo de la primera de dichas excepciones realiza, entre otras, las siguientes aproximaciones conceptuales y afirmaciones:

* Los terrenos baldíos rurales son bienes fiscales inajenables, imprescriptibles e inembargables. Su adjudicación sólo puede darse a quienes reúnan las condiciones y exigencias establecidas en la Ley mediante título traslaticio de dominio otorgado por el Estado, a través del INCORA, INCODER, o ahora la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, conforme lo establece el artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

Se considera como tales los situados dentro de los límites territoriales del País que carecen de otro dueño o no han tenido dueño particular o los que habiendo sido adjudicados con ese carácter hubieren vuelto al dominio del Estado por causas legales o en aquellos casos que son objeto de extinción del derecho de dominio agrario, por inexplotación.

* Que ante la falta de determinación de los titulares inscritos o cuando se certifica que no aparece inscrita ninguna persona como titulares de derechos reales sobre el predio, se presume la inexistencia de una titularidad particular y que por tanto el predio es un bien baldío.

* Que conforme a la Ley la presunción de baldíos se desvirtúa mediante la exhibición de un título originario expedido por el Estado y que no haya perdido eficacia legal; mediante los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la Ley 200 de 1936 en donde consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

* Señala que cuando el predio carece de titulares de derechos reales, se determina la inexistencia de pleno dominio y/o titularidad de derechos reales, situación que hace denotar la naturaleza baldía del predio y por consiguiente el que no ha salido del dominio del Estado.

* Reseña pronunciamientos de la Corte Constitucional (T - 488 de 2014, T - 293 de 2016, T - 461 de 2016, T - 548 de 2016, T-549 de 2016 y T-407 de 2017) sobre casos que a su parecer son similares, en donde las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos han negado la inscripción de las sentencias de pertenencia, por no haber titularidad de derechos de dominio, y en los que se presume que es un baldío.

* Señala que como consecuencia de lo resuelto por la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014 la Superintendencia de notariado y registro, Junto con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER profirieron la Instrucción Conjunta No. 013 del 13 de noviembre de 2014 en donde se estableció un protocolo de conducta ante las solicitudes de registro de las sentencias que emiten los despachos judiciales.

Por lo anterior estima que el actuar de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Moniquirá y la Superintendencia de Notariado y Registro de Instrumentos Públicos - Subdirección Técnica de Registro- se encuentra ajustado a Derecho pues devolvió la sentencia sin registrar al advertir que en el folio de matrícula inmobiliaria No. 083-6084 no se registra titular de derecho real de dominio inscrito, por lo que presume que el predio es baldío de conformidad con lo establecido en la parte motiva de la Sentencia T-488 de 2014.

Considera que con el actuar de las demandadas se está evitando una grave amenaza contra el patrimonio de la Nación y busca la materialización del fin constitucional del Estado Colombiano - artículo 64- de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte del trabajador agrario con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Agrega que el Juzgado promiscuo de Chitaraque no se ratificó ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Moniquirá, sobre el requerimiento realizado en la suspensión temporal del registro a prevención y que en el transcurso del proceso ordinario de prescripción se omitió vincular como parte procesal al entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER – hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT – para el ejercicio pleno del derecho de defensa y contradicción de los intereses de la Nación para la administración del bien inmueble controvertido que no tiene antecedentes registrales de derecho de dominio y frente al cual se presume rural de naturaleza baldía. Indica que el Juzgado solamente se limitó a oficiar al INCODER.

Señala que el Juez que conoció el proceso ordinario debió suspender el proceso y solicitar a la Autoridad agraria el inicio del proceso de clarificación desde el punto de vista de la propiedad, ya que la inexistencia de antecedentes registrales, válida la presunción de ser baldío y, por ende, su competencia es preferente conforme a la Ley, ya que aquellas adjudicaciones y reconocimiento de derechos reales de dominio por fuera de lo establecido en la Ley 160 de 1994, son presupuestos o referentes a la autoridad administrativa para no proceder a la inscripción de la Sentencia que así lo ordena.

Finalmente, y en cuanto a la excepción de “*falta de legitimación en la causa por pasiva”* señaló que no se encuentra legitimada para actuar y responder por la nulidad de los Actos Administrativos demandados, pues fueron proferidas por entidades distintas a la Agencia Nacional de Tierras.

#### 1.2.2. SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO[[4]](#footnote-4)

Se opone a la prosperidad de las pretensiones al considerar que carecen de sustento jurídico porque los Actos Administrativos demandados fueron expedidos dentro del marco de la legalidad y se encuentran amparados por normas constitucionales, e instrucciones administrativas.

Razón por la cual interpuso las excepciones denominadas como: (i) adecuado ejercicio de la función registral; (ii) de la adjudicación de bienes baldíos y la falsa tradición.

En la primera de ellas argumentó que de conformidad con los extremos del artículo 1 de la Ley 1579 de 2012 el registro de la propiedad inmueble en Colombia es un servicio Público y en virtud del artículo 22 de dicha norma es deber de la ORIP inadmitir el registro cuando no concurran los presupuestos legales para ordenarlo.

Por lo anterior considera que la Oficina de registro e instrumentos públicos de Moniquirá actuó conforme a sus deberes legales y acorde con lo establecido en el protocolo o procedimiento para la inscripción de sentencias de pertenencia previsto en las Instrucciones Administrativas Conjuntas No. 13 y 251 de la Superintendencia de Notariado y Registro y del INCODER, modificadas por la instrucción 01 de 2017, tal y como lo ordenó la Sentencia T-488 de 2014.

Agrega que ante la imposibilidad de registrar la Sentencia proferida bajo el radicado No.2015-116 emanada por el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque, no quedaba más opción a la ORIP que rechazar el registro del fallo. Pues considera se trata de un bien inmueble en cuyo folio de matrícula inmobiliaria No. 083-6084 se advierte que todas las personas relacionadas en él no contaban con la calidad de propietario (sino con la condición de titular de dominio incompleto), lo cual denota que el aludido predio es un bien baldío de la Nación.

Respecto de la segunda excepción denominada como adjudicación de bienes baldíos y la falsa tradición señala que conforme a lo establecido en la Ley 160 de 1994 derogado parcialmente por el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017 la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables sólo puede adquirirse mediante título traslaticio 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. Que 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. A su vez señala que en la Sentencia T-488 de 2014 la Corte Constitucional reiteró la imprescriptibilidad de los bienes de uso público.

Señala que el actuar de la Oficina de Instrumentos Públicos lo fue en cumplimiento de los dispuestos en el artículo 18 del Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, promoviendo una suspensión del registro de la sentencia con carácter preventivo, que garantiza no solo los derechos de la señora Raquel González Jiménez, sino también los derechos de la Nación respecto de los bienes públicos.

Señaló que el Juzgado al proferir la sentencia de pertenencia alteró el sentido de lo indicado por el INCODER, pues este se limitó a indicar que no tenía un inventario de bienes baldíos, mas no convalidó la naturaleza del predio.

Asimismo, indicó que se debe tener en cuenta que no se produjo ratificación del fallo por parte del Juzgado competente, pues este dijo que no era procedente la petición en razón a que la ley no establecía dicho procedimiento y que, simplemente, no podía desplegarse ninguna actuación que pudiera alterar la institución de la cosa juzgada, circunstancias que respaldan la legalidad de los actos administrativos acusados.

### 1.3. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA[[5]](#footnote-5)

Se trata de la Sentencia proferida el día 23 de abril de 2021 por el Juzgado Noveno Administrativo Oral de Tunja, en la que se declaró la nulidad de los actos administrativos demandados - Nota devolutiva del 23 de agosto del 2017; Resolución No. 68 del 09 de octubre de de 2017; y Resolución No. 7674 del 20 de junio de 2019- por incurrir en las causales de nulidad de infracción de las normas en que debían fundarse y falsa motivación; razón por la cual ordenó a la Superintendencia de Notariado y Registro, la inscripción de la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque-Boyacá, en la Oficina de Instrumentos Públicos de Moniquirá.

Previo al estudio del caso en concreto el Juez de instancia analizó el procedimiento registral establecido en el Estatuto de Registro e Instrumentos Públicos - Ley 1579 de 2012-; estudió las particularidades legales, jurisprudenciales y las disposiciones administrativas, sobre los bienes baldíos y los procesos de pertenencia sobre los mismos; realizó recuento sobre la supresión del Instituto Colombiano de desarrollo rural (INCODER) y la creación de la Agencia Nacional de Tierras; analizó los extremos legales y

jurisprudenciales sobre la Cosa Juzgada; relacionó el precedente jurisprudencial que considera aplicable; y expuso particularidades sobre la falsa motivación.

El Juzgado en aplicación del precedente de esta Corporación consideró que el Juez de lo contencioso Administrativo no puede referirse a la naturaleza del inmueble objeto de la sentencia cuyo registro negó la Entidad demandada, es decir si tiene calidad de baldío o no, pues (i) no es él el juez natural para el efecto, ii) tal asunto ya fue definido a través de una sentencia que, por virtud de la cosa juzgada, goza de inmutabilidad, seguridad y definitividad y iii) no tiene las mismas facultades del Juez Constitucional para calificar la actuación del Juez Promiscuo Municipal de Chitaraque frente a tal aspecto.

Es así que, el análisis se centró en la legalidad de los actos administrativos acusados, advirtiendo desde el inicio que carecen de dicho elemento pues parten de supuestos erróneos y/o imprecisos comoquiera que: (i) En la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, organo de Cierre y Superior Jerárquico del Juez Promiscuo Municipal de Chitaraque, no existe un criterio pacífico frente a la “presunción de bien baldío” derivada de la ausencia de antecedentes registrales; (ii) que contrario a lo manifestado, al proceso de pertenencia si fue vinculado el INCODER desde el Auto admisorio de fecha 11 de noviembre de 2015, siendo notificado por aviso el día 25 de abril de 2016, fechas para las cuales, conforme al Decreto 2365 del 07 de diciembre de 2015, artículo 16, y el Decreto 1850 de 15 de noviembre de 2016, artículo 1, si bien ya había entrado en liquidación conservaba su capacidad de representación judicial incluso para este tipo de procesos y además, en cumplimiento de auto del 9 de junio de 2016, también se comunicó la existencia del proceso a la propia Agencia Nacional de Tierras (ANT) el 29 de agosto de 2016; sin embargo, las entidades, a pesar de tener pleno conocimiento del proceso, más allá de la manifestación realizada en oficio del 16 de febrero de 2016 - referente a que no se tiene un inventario de bienes baldíos -, optaron deliberadamente por no efectuar una defensa oportuna y adecuada de los intereses del Estado.

Así entonces, en este aspecto el análisis realizado por la entidad fue contrario a la realidad del proceso de pertenencia, incurriendo en falsa motivación pues a la presunción de bien baldío se le dió un alcance que no tenía y no corresponde a la realidad el que no se haya vinculado al INCODER al proceso ordinario. Eventos estos con los cuales se configura la causal de nulidad.

Agrega que los Actos Administrativos demandados tambíen infringen las normas en que debían fundarse pues si bien el Registrador tiene la facultad de exigir la ratificación de la decisión, conforme al artículo 18 de la Ley 1579 de 2012, esto solo puede ocurrir cuando la misma no se ajusta a derecho lo que, de conformidad con el precedente del Tribunal Administrativo de Boyacá, se traduce inexorablemente en la vinculación del INCODER, que si se dio, es así que la autoridad administrativa al desconocer la participación de esta y obviar el análisis del juez y su pronunciamiento en la sentencia desconoció el principio de cosa juzgada.

A su vez, declaró como no probadas las excepciones de *“adecuado ejercicio de la función registral”* y “validez de las actuaciones de la ORIP de Moniquirá y la Superintendencia de Notariado y Registro” propuestas por la Superintendencia de Notariado y Registro y la Agencia Nacional de Tierras.

La excepción denominada *“adjudicación de bienes baldíos y falsa tradición”* propuesta por la Superintendencia de Notariado y Registro, observó que no se trata propiamente de una excepción, sino de razones de defensa que fueron estudiadas en la sentencia.

Finalmente, declaró no prósperas las excepciones formuladas por la Agencia Nacional de Tierras de *“inexistencia del bien de carácter privado”* pues advirtió que era improcedente al no ser este el escenario para debatir sobre la naturaleza del inmueble y la de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”* por pasar por alto el carácter con que fue vinculada, esto es, como tercera con interés directo en las resultas del proceso, en los términos del numeral 3° del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, y no como parte pasiva, pues conforme al Decreto 2363 de 2015 es actualmente la máxima autoridad en temas de administración de tierras baldías.

### 1.4. EL RECURSO DE APELACIÓN[[6]](#footnote-6)

Inconforme con la decisión de primera instancia la apoderada de la Superintendencia de Notariado y Registro apeló oportunamente solicitando que se revoque la sentencia de primera instancia, bajo los siguientes argumentos:

- La naturaleza del predio objeto de la Declaración de pertenencia hace inviable que el bien sea susceptible de ser adquirido mediante prescripción adquisitiva de dominio.

Si bien acorde con el fallo de primera instancia la ausencia de antecedentes registrales no es un indicativo determinante para considerar que se trata de un bien baldío, lo cierto es, tal y como lo determinó la nota devolutiva de la Oficina de Registro de Instrumentos Pùblicos de Moniquirá, el hecho de carecer de antecedentes de registro hace inexorable colegir que el predio nunca antes tuvo a un particular como titular del derecho de dominio. En este sentido, considera que no es cierto que se haya dado un alcance diferente o distorsionado a la presunción de bien baldío, por el contrario, considera que es más que lógico que se trata de un predio del Estado, que solo puede pasar a la propiedad privada por disposición de la autoridad competente que es la Agencia Nacional de Tierras.

Agrega que más allá de la vinculación del INCODER al proceso de pertenencia, lo verdaderamente relevante es que de ninguna forma dicha Entidad ratificó la naturaleza de bien privado del predio objeto de las pretensiones. Entonces, además de la ausencia de cadena traditicia, de la total falta de un titular anterior del derecho del dominio, el hecho de que la Autoridad administrativa competente no haya afirmado categóricamente que el predio era de naturaleza privada es una razón adicional para reforzar la legalidad de la determinación de negar el registro de la Sentencia.

Considera que, si bien el principio de cosa juzgada hace realidad la seguridad jurídica, también es verdad que la imprescriptibilidad de los bienes del Estado se erige como desarrollo de dicha seguridad jurídica, pues protege los derechos de las colectividades frente a iniciativas particulares. Señala que fue en desarrollo de lo establecido en el artículo 63 de la Constitución Política de Colombia que se impuso a los Registradores el deber de proteger los bienes pertenecientes al Estado y por tanto la facultad de denegar el registro de los actos o contratos de tradición de bienes que pertenecen al dominio del Estado.

Con todo lo anterior, agregó que: “si la cadena traditicia del predio materia de las pretensiones en el proceso de pertenencia evidenció que no existió nunca antes un particular que detentara la propiedad de dicho bien, era preciso aplicar sobre él la presunción de bien baldío, la que, desde luego, admitía prueba en contra que solo podía reducirse a demostrar que el aludido predio sí tuvo propietario anterior o bien que salió de la esfera de dominio del Estado, por haberlo dispuesto así la autoridad competente mediante acto administrativo producto de una actuación iniciada para dicho fin”.

## 1.5.- PRONUNCIAMIENTOS EN SEGUNDA INSTANCIA

Conforme al informe secretarial que obra en el folio 11 del expediente digital en SAMAI, se advierte que dentro del término otorgado no hubo pronunciamiento alguno.

**II. C O N S I D E R A C I O N E S:**

**2.1.- COMPETENCIA:**

Esta Corporación es competente para conocer del Recurso de apelación interpuesto por la Entidad demandada con fundamento en lo dispuesto en el art. 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[[7]](#footnote-7); disposición que prevé que los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Jueces Administrativos.

1. **2.- PROBLEMA JURÍDICO:**

Procede la Sala a determinar si se ajusta a Derecho la decisión del Juzgado de primera instancia al declarar la nulidad de los Actos Administrativos demandados por considerar que fueron proferidos con infracción de las normas en que debían fundarse y falsa motivación; o si por el contrario la decisión de la Entidad demandada de negarse a efectuar el registro de la sentencia lo fue en ejercicio de sus funciones y se encuentra debidamente justificada.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala realizará inicialmente análisis del contenido de los Actos Administrativos demandados; seguidamente analizará las funciones y facultades de las Oficinas de Instrumentos Públicos y de la Superintendencia de Notariado y Registro - Procedimiento Registral para la inscripción de Sentencias debidamente ejecutoriadas; determinará adicionalmente cuál es el escenario procesal pertinente para estudiar la condición de baldío o no de los bienes objeto de pretensión adquisitiva de dominio y cuál es la función del INCODER y/o AGENCIAS NACIONAL DE TIERRAS al interior de los procesos ordinarios de pertenencia; para finalmente descender al caso en concreto.

**2.2.1.- Contenido de los Actos Administrativos demandados.**

A continuación, procede la Sala a realizar análisis de cada uno de los Actos Administrativos demandados, para así poder determinar las razones de hecho y de derecho que motivaron su expedición por parte de la Oficina de Instrumentos Públicos de Moniquirá y la Superintendencia de Notariado y Registro.

Conforme a lo obrante el proceso se tiene que la Señora RAQUEL GONZALEZ JIMENEZ radicó en la Oficina de Instrumentos Públicos de Moniquirá la Sentencia de fecha 20 de septiembre de 2016 proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque Boyacá con el propósito de que se diera cumplimiento al numeral CUARTO de dicha providencia en donde se dispuso:

*“Se ORDENA a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Moniquirá, que efectúe el registro de la presente Sentencia, en los Folios de Matrícula Inmobiliaria correspondiente (Artículo 2534 del CC y Artículo 56 de la Ley 1579 de 2012). Ofíciese”*

Posteriormente la Registradora Seccional de Moniquirá profirió la **Resolución Número 114 del 11 de octubre de 2016** por medio de la cual se ordena la Suspensión del trámite de registro a prevención de los turnos 2016-083-62912 y 2016-083-62913 con fecha de radicación 30 de septiembre de 2016, respecto del predio identificado con la matrícula inmobiliaria número 083-6084 y entre otros, dispuso Oficiar al Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque para que resuelva si acepta lo expresado por la Oficina en relación con la suspensión del trámite de registro de la referida sentencia o si se ratifica en su decisión. Como fundamento de la decisión señaló que al analizar tanto los documentos como el folio de matrícula inmobiliaria, el inmueble no registra titular de derecho real inscrito, ni tampoco se evidencia que la providencia haya vinculado al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER para que se pronuncie sobre la naturaleza jurídica del predio en cuestión.

Téngase en cuenta que la citada Resolución No. 114 del 11 de octubre de 2016 no fue demandada por la parte actora. No obstante, considera la Sala que dicho Acto Administrativo es de trámite pues se constituye como una actuación preliminar que toma el registrador para adoptar la decisión definitiva que se consigna en la Nota devolutiva. Luego el Acto Administrativo principal y definitivo es aquel que se encuentra contenido en la Nota devolutiva en la cual el registrador consigna las razones de su negativa a inscribir una decisión judicial en un folio de matrícula inmobiliaria.

Ahora bien, mediante Oficio No. 0570 del 29 de septiembre de 2016 la Secretaría del Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque atendió el requerimiento realizado por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Moniquirá Boyacá indicando que: (i) el INCODER, la Agencia Nacional de Tierras, y la Agencia de desarrollo rural fueron Autoridades a quienes se les informó del proceso con radicado 2015-00116, y no presentaron oposición alguna al mismo; (ii) que con el fin de dar cumplimiento a la Sentencia de fecha 20 de septiembre de 2016 “comedidamente me permito solicitarle se sirva **INSCRIBIR Y/O REGISTRAR LA SENTENCIA PROFERIDA DENTRO DEL PROCESO DE LA**

# REFERENCIA, EN EL FOLIO DE MATRÍCULA INMOBILIARIA

**CORRESPONDIENTE” ;** (iii) a su vez anexó Copia Auténtica del Acta que contiene la parte resolutiva de la Sentencia en donde consta la ejecutoria, y el plano, en cuatro (04) folios útiles.

Es así como el día 23 de febrero de 2017, la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Moniquirá profirió el **Acto Administrativo contenido en la Nota devolutiva de fecha 23 de febrero de 2017** por medio de la cual se devolvió sin registrar la Sentencia de fecha 20 de septiembre de 2016. En ella se señala que conforme al principio de legalidad previsto en el literal d) del artículo 3 de la Ley 1579 de 2012 (Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos) se inadmite y por lo tanto se devuelve sin registrar la Sentencia por cuanto *“la demanda va dirigida contra personas indeterminadas, lo anterior de conformidad con la sentencia T-488 de 2014 y las instrucciones administrativas No. 13 y 261 SNR - INCODER de 01/2017 SNR”.*

Téngase en cuenta que este este Acto Administrativo es uno de aquellos respecto de los cuales la parte demandante pretende su nulidad a través del presente medio de control y que el mismo fue objeto de los recursos de reposición y apelación los cuales fueron resueltos a través de los siguientes Actos Administrativos, también demandados:

* **Resolución No. 068 del 09 de octubre de 2017** por la cual se resuelve recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto en contra de la nota devolutiva de fecha 23 de agosto de 2017. En este Acto Administrativo la Registradora Seccional de Moniquirá considera que la señalada Nota devolutiva se ajusta al ordenamiento legal y por tanto confirma su contenido.

En cuanto a la obligación de cumplir las sentencias judiciales señala que en ocasiones asegurar la vigencia de un orden justo puede significar no acatar una decisión judicial o hacerla de forma parcial. Por tanto, la Ley 160 de 1994 exige al Registrador abstenerse de inscribir toda actuación que contradiga los requisitos y prohibiciones dispuestas para la adjudicación de bienes baldíos y consagra un régimen de responsabilidad sobre el funcionario que lo hace responder tanto por sus acciones como por sus omisiones. Indica que la Instrucción Administrativas No. 03 del 16 de mayo de 2016 de la

Superintendencia de Notariado y Registro reitera el estricto cumplimiento de la Instrucción Conjunta 251 del INCODER - 13/SNR del 13 de noviembre de 2014, en cuanto al acatamiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014. Agrega que las decisiones de la Corte Constitucional tienen aplicación preferente y prevalente sobre las decisiones de las demás Cortes o Jueces de la República.

Indica que el Juzgado de Chitaraque mediante providencia de fecha 09 de febrero de 2017 se pronunció sobre la Resolución No. 114 del 11 de octubre de 2016 por medio de la cual se suspendió el registro de la Sentencia, limitándose a ordenar el envío de la providencia que vinculó al INCODER, así como el oficio mediante el cual el INCODER emitió su respuesta y una copia del CD que contiene el debate probatorio, la sentencia emitida al interior del proceso ordinario de pertenencia. Esto sin que ratificara la Sentencia a las voces del artículo 18 de la **Ley 1579 de 2012.**

* **Resolución No. 7664 del 20 de junio de 2019.** Por la cual la Superintendencia de Notariado y Registro resuelve recurso de apelación confirmando la nota devolutiva del 23 de febrero de 2017, proferida por el Registrador de Instrumentos Públicos de Moniquirá Boyacá, vinculada al turno de radicación No. 2016083-6-2913 por la que se devolvió registrar la Sentencia del 20 de septiembre de 2016, proferida por el Juzgado Promiscuo municipal de Chitaraque , Boyacá, dentro del proceso verbal sumario de pertenencia agraria con número de radicación 2015-00116.

Como sustento de dicha decisión la Superintendencia señaló que incluso las decisiones de un Juez de la República, formalmente válidas pueden ser desatendidas por el funcionario responsable, cuando a su juicio, advierte que transgrede abiertamente un mandato constitucional o legal inequívoco y que por tanto el Registrador acudió a la potestad que le brinda el Estatuto de Registro al suspender a prevención el trámite de registro de la Sentencia.

Señala que en el presente caso no aparecen titulares de derecho real de dominio inscritos sobre el inmueble objeto de estudio, por tanto, no se puede establecer que sea de propiedad privada, por el contrario, indica que no ha salido del dominio del Estado, por lo que se podría estar ante un terreno baldío. Señala que la sola vinculación del INCODER al proceso de pertenencia no define la naturaleza jurídica del bien a usucapir, pues se requiere que este así lo determine a través de una resolución.

Agrega que el Juez no ratificó su fallo tal y como lo exige el artículo 18 del Estatuto registral, por tanto, era procedente la devolución de la Sentencia. Indica que la Ley 160 de 1994, y el Código General del Proceso consagran la imposibilidad jurídica de adquirir el dominio sobre terrenos baldíos a través del proceso de prescripción y consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante título traslaticio emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor.

**2.2.2. Funciones y facultades de las Oficinas de Instrumentos Públicos y de la Superintendencia de Notariado y Registro. Procedimiento Registral para la inscripción de Sentencias debidamente ejecutoriadas.**

El Decreto 2723 de 2014, por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro, establece que dicha Entidad lo es descentralizada, técnica, con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial adscrita al Ministerio de Justicia y del Derecho y su objetivo es la orientación, inspección, vigilancia y control de los servicios públicos que prestan los Notarios y los Registradores de Instrumentos Públicos, la organización, administración, sostenimiento, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, **con el fin de garantizar la guarda de la fe pública, la seguridad jurídica** y administración del servicio público registral inmobiliario, para que estos servicios se desarrollen conforme a la ley y bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad.

El artículo 11 del Decreto en cita establece sus funciones, así:

*“Son funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro, las siguientes:*

1. *Proponer al Gobierno políticas, planes y programas sobre los servicios públicos de notariado y registro de instrumentos públicos.*
2. *Ejercer la inspección, vigilancia y control sobre el servicio público notarial en los términos establecidos en las normas vigentes.*
3. *Impartir las directrices e instrucciones para la eficiente prestación del servicio público de notariado mediante la expedición de conceptos, circulares y demás actos administrativos que se requieran con el fin de orientar el ejercicio de la actividad notarial.*
4. *Implementar sistemas administrativos y operativos para lograr la eficiente prestación de los servicios de notariado procurando su racionalización y modernización.*
5. *Realizar visitas generales, especiales, de seguimiento, por procedimientos virtuales o por cualquier otra modalidad a la actividad desarrollada por los Notarios y las Notarías.*
6. *Investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los Notarios, en el desarrollo de sus funciones, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación.*
7. *Proponer al Gobierno Nacional la creación, supresión, fusión y recategorización de Notarías y sus círculos respectivos, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.*
8. *Realizar directamente o por medio de entidades especializadas, los programas de capacitación formal y no formal que requieran los Notarios y empleados de Notarías.*
9. *Proponer al Gobierno Nacional la fijación de nuevas tarifas por concepto de derechos por la prestación del servicio público de notariado y modificación de las mismas.*
10. *Actualizar anualmente de acuerdo con el IPC las tarifas notariales.*
11. *Apoyar la realización de los concursos para proveer las vacantes en el cargo del notario, de conformidad con la delegación del Consejo Superior de Carrera Notarial.*
12. ***Prestar el servicio público registral a través de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.***
13. *Llevar los registros de predios abandonados y de predios para reparación a víctimas de conformidad con la normativa vigente.*
14. *Ejercer la inspección, vigilancia y control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, en los términos establecidos en las normas vigentes.*
15. *Realizar visitas generales, especiales, de seguimiento, por procedimientos virtuales, o por cualquier otra modalidad, a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.*
16. *Instruir a los Registradores de Instrumentos Públicos, sobre la aplicación de las normas que regulan su actividad.*
17. *Ordenar la suspensión inmediata de aquellas actuaciones irregulares de los Registradores de Instrumentos Públicos y disponer que se adopten las medidas correctivas del caso.*
18. *Investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los Registradores de Instrumentos Públicos, en el desarrollo de sus funciones, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación.*
19. *Fijar los estándares de calidad requeridos para la prestación de los servicios públicos notarial y registral.*
20. *Implementar sistemas administrativos y operativos para lograr la eficiente prestación del servicio público de registro de instrumentos públicos procurando su racionalización y modernización.*
21. *Proponer al Gobierno Nacional la creación, supresión, fusión y modificación de Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y sus círculos respectivos, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.*
22. *Fijar y actualizar las tarifas por concepto de derechos por la prestación de los servicios de registro de instrumentos públicos.*
23. *Proporcionar a los Órganos de Control y a la Fiscalía General de la Nación la información que solicite sobre los bienes inmuebles registrados en cumplimiento de sus funciones.*
24. *Apoyar, en los términos señalados en la ley y bajo las orientaciones del Consejo Superior de Carrera Registral, los concursos para proveer las vacantes en los empleos de Registradores de Instrumentos Públicos.*
25. *Adelantar y promover estudios, investigaciones y compilaciones en materia notarial y registral y divulgar sus resultados.*
26. *Investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los Curadores Urbanos y ex Curadores Urbanos, en el desarrollo de sus funciones, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación.*
27. *Investigar y sancionar las faltas disciplinarias de los Servidores y exservidores públicos, en el desarrollo de sus funciones, sin perjuicio del poder preferente que podrá ejercer la Procuraduría General de la Nación. 28. Las demás que señale la ley”*

Respecto de las Oficinas de Instrumentos Públicos se tiene que son dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro y de conformidad con el artículo

22 del citado Decreto 2723 de 2014 son las encargadas de prestar el servicio público de registro de instrumentos públicos de conformidad con lo establecido en la Ley 1579 de 2012 y dentro de sus funciones se enlistan:

*“1. Proponer al director técnico de Registro las políticas, estrategias, planes y programas de mejoramiento continuo en relación con la prestación del servicio público de registro de Instrumentos Públicos.*

1. *Implementar las políticas, estrategias, planes y programas en relación con la prestación del servicio público registral.*
2. ***Prestar el servicio de registro de instrumentos públicos de conformidad con lo establecido en la Ley*** [***1579***](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1579_2012.html#INICIO) ***de 2012 y en las normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen y sustituyan, bajo los principios de celeridad, seguridad y eficiencia.***
3. ***Inscribir los documentos de los actos sujetos al registro, así como absolver las consultas que los ciudadanos formulen, con fundamento en las disposiciones legales.***
4. *Expedir certificados de tradición de los bienes inmuebles sometidos a registro, mediante la reproducción fiel y total de las inscripciones contenidas en el folio de matrícula inmobiliaria.*
5. ***Expedir los actos administrativos, oficios y documentos relacionados con el registro de instrumentos públicos de conformidad con la ley.***
6. *Consolidar y elaborar los reportes de la información estadística de la oficina de registro, de acuerdo a los parámetros establecidos por la Superintendencia.*
7. *Administrar los documentos propios del registro, así como también de los folios de matrícula inmobiliaria de acuerdo con la normatividad establecida para la materia.*
8. *Implementar las políticas de servicio al ciudadano y asegurar su desarrollo y cumplimiento de conformidad a la normatividad vigente y en concordancia con el Sistema de Gestión de Calidad.*
9. *Atender las peticiones, quejas y reclamos en relación con la prestación del servicio público registral, en coordinación con la Oficina de Atención al Ciudadano.*
10. *Identificar los riesgos inherentes a la prestación del servicio registral en el país y proponer los mecanismos para mitigarlos.*
11. *Promover y desarrollar la implementación, mantenimiento y mejora del Sistema Integrado de Gestión de la dependencia.*
12. *Las demás inherentes a la naturaleza y funciones de la dependencia”*

A su vez la Ley 1579 - Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos - establece como obligación de los Registradores públicos el realizar el registro de la propiedad sobre inmuebles, así:

***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.*

Téngase en cuenta que conforme al artículo 13 de dicho Estatuto el proceso de registro consta de las siguientes etapas: radicación, calificación, inscripción, y la constancia de haberse ejecutado esta.

En la etapa de clasificación la norma en cita le otorga la posibilidad al Registrador de suspender el trámite de registro a prevención cuando el documento a registrar no se encuentre ajustado a Derecho de acuerdo a la normatividad vigente, así:

## *ARTÍCULO 18. SUSPENSIÓN DEL TRÁMITE DE REGISTRO A*

***PREVENCIÓN.*** *En los eventos en que al efectuarse la calificación de un documento proveniente de autoridad judicial o administrativa con funciones judiciales se encuentre que no se ajusta a derecho de acuerdo a la normatividad vigente, se suspenderá el trámite de registro y se informará al funcionario respectivo para que resuelva si acepta lo expresado por la oficina o se ratifica en su decisión. La suspensión del trámite se hará mediante acto administrativo motivado y por el término de treinta (30) días, a partir de la fecha de remisión de la comunicación, vencidos los cuales y sin haber tenido respuesta, se procederá a negar la inscripción con las justificaciones legales pertinentes. En el evento de recibir ratificación, se procederá a su registro dejando en la anotación la constancia pertinente.*

A su vez, también le otorga la facultad de suspender el registro bajo los siguientes supuestos:

***ARTÍCULO 22. INADMISIBILIDAD DEL REGISTRO.*** *Si en la calificación del título o documento no se dan los presupuestos legales para ordenar su inscripción, se procederá a inadmitirlo, elaborando una nota devolutiva que señalará claramente los hechos y fundamentos de derecho que dieron origen a la devolución, informando los recursos que proceden conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, o de la norma que lo adicione o modifique. Se dejará copia del título devuelto junto con copia de la nota devolutiva con la constancia de notificación, con destino al archivo de la Oficina de Registro.*

Al respecto la Sala comparte la postura de la Corte Constitucional en la Sentencia T- 488 de 2014 específicamente en cuanto a que la suspensión e inadmisibilidad no se puede dar por cualquier inconformidad o diferencia con la decisión judicial, sino que debe provenir de una auténtica imposibilidad de cumplimiento, sea fáctica o jurídica. Imponiéndose al funcionario **la carga de motivar suficientemente la decisión** con los argumentos por los cuales considera que le es imposible dar cumplimiento a la decisión judicial; la notoriedad de la imposibilidad de cumplimiento; la existencia de grave amenaza al ordenamiento jurídico o algún derecho fundamental en particular; la existencia de facultad legal; el realizarse en la oportunidad legal ; y garantizar los derechos de los afectados mediante la garantía del ejercicio de los derechos de contradicción y defensa.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el caso en concreto uno de los argumentos por los cuales la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos se sustrajo del cumplimiento de la orden judicial consignada en la sentencia de fecha 20 de septiembre de 2016 consiste en que el predio objeto de registro lo es un bien baldío, procede la Sala a realizar análisis respecto de cuál es el escenario procesal para discutir la naturaleza jurídica del bien inmueble denominado como *“el recuerdo” .*

**2.2.3.-** **Determinación del Escenario procesal pertinente para estudiar la condición de baldío o no de los bienes objeto de pretensión adquisitiva de dominio y cuál es la función del INCODER y/o AGENCIAS NACIONAL DE TIERRAS al interior de los procesos ordinarios de pertenencia.**

Sea lo primero indicar que le asiste razón al Juez de instancia al señalar que este no es el escenario procesal para debatir la naturaleza del bien, para establecer si es un bien baldío o no. Los argumentos relacionados con que el bien no pudo ser objeto de pertenencia hacen parte de una discusión que se debió dar al interior del proceso ordinario adelantado ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque, no en este escenario procesal en donde no se funge como juez de tutela y/o ordinario de segunda instancia. Lo que se discute al interior del presente litigio es la legalidad o ilegalidad de las decisiones tomadas por la Entidad demandada frente a la sentencia que determinó la propiedad a favor de la Demandante.

Téngase en cuenta que, en razón a la importancia de los bienes baldíos al interior del Estado Colombiano, el legislador le ha otorgado facultades a Entidades del Estado, dentro de las que se encuentra el INCODER hoy Agencia Nacional De Tierras; El Ministerio de agricultura y desarrollo Rural; la Superintendencia de Notariado y Registro, Ministerio Público, para lograr su efectiva protección y administración.

A su vez el que jurisprudencialmente[[8]](#footnote-8) inicialmente se determinó que al estar en juego la propiedad de un bien de la Nación cuya protección es de gran relevancia, el Juez que conoce los procesos de pertenencia agraria debía tomar medidas en aras de tener certeza sobre la naturaleza del bien, luego estaba en la obligación de practicar las pruebas necesarias y vincular al INCODER hoy Agencia Nacional de tierras, esto con el propósito de garantizar el derecho al debido proceso de la Entidad encargada de salvaguardar los bienes de la Nación; lograr esclarecer la situación, y de ser el caso advertir si el bien objeto de pretensión adquisitiva de dominio hace parte o no del patrimonio público.

No obstante, al interior de nuestro ordenamiento jurídico se tuvieron divergencias jurisprudenciales respecto de la naturaleza de la participación de la Agencia Nacional de Tierras en los procesos de pertenencia, lo que fue zanjado recientemente en la Sentencia de Unificación 288 de 2022 en donde la Corte Constitucional determinó, como reglas de decisión para los procesos de pertenencia sobre un bien rural que inicien con posterioridad a la sentencia las siguientes:

* Los jueces tienen el deber de informar a la Agencia Nacional de Tierras al admitir la demanda de pertenencia sobre un bien rural.
* La naturaleza de la participación de la autoridad de tierras en los procesos de pertenencia lo es con fines probatorios y, en consecuencia, no implica vincularla como litisconsorte.
* La Agencia Nacional de Tierras debe actuar con especial diligencia para contribuir de manera eficaz a la Administración de justicia.
* Una vez se le informe del inicio de un proceso de pertenencia relacionado con un predio rural, deberá reconstruir la historia jurídica del inmueble, con base en escrituras, sentencias y otros actos, y remitirla con destino al proceso correspondiente.
* La Agencia Nacional de Tierras deberá expresar su posición sobre la naturaleza jurídica del inmueble, es decir, si considera que se trata de un bien baldío, de un bien privado, o si existe duda sobre su naturaleza, caso en el cual solicitará al juez adelantar el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad.
* En caso de tratarse de un baldío o de persistir duda sobre la naturaleza jurídica del predio, y la ANT constate que los casos involucran a sujetos de reforma agraria o de acceso a tierras, y en especial a mujeres rurales, familias pobres y familias desplazadas, deberá ofrecerles información y orientación acerca de las alternativas de que disponen en materia de adjudicación, titulación de la posesión, saneamiento de la falsa tradición y demás programas para el acceso, formalización y regularización de la propiedad rural, a efectos de que decidan si continúan su trámite en la fase judicial o en la fase administrativa ante la ANT del procedimiento único previsto en el Decreto 902 de 2017. La ANT deberá ofrecer acompañamiento hasta que culmine el correspondiente trámite que materialice el acceso y goce efectivo de la tierra.

En razón a lo anterior, y comoquiera que las reglas de unificación citadas lo son vinculantes para los procesos adelantados con posterioridad a la fecha de la sentencia de unificación, esto es 18 de agosto de 2022, se tiene que para el momento en que el Juez Promiscuo Municipal de Chitaraque conoció el proceso con radicado 2015-00116 no existía una postura uniforme sobre la naturaleza de la participación de la Entidad encargada de salvaguardar los bienes de la Nación. Razón por la cual se tiene que su participación dependía de la forma dispuesta por el Juzgador.

En el presente caso, el Juzgado Promiscuo municipal de Chitaraque procuró la participación al interior del proceso ordinario del INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras de dos formas, la primera como sujeto procesal mediante vinculación realizada en el Auto Admisorio de la Demanda de fecha 11 de noviembre de 2015, en los siguientes términos:

*“SEXTO: Vincular al presente proceso al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, para que se pronuncie sobre los hechos de la demanda, y ejerza la defensa de los derechos del Estado, respecto del bien objeto del proceso identificado con Folio de Matrícula No. 083-6084”*

La segunda, mediante requerimiento realizado en el mismo Auto Admisorio de la Demanda en donde se le solicitó certificar la naturaleza del bien en los siguientes términos:

*“Oficiar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi Dirección Territorial Boyacá, para en el término de cinco (05) días hábiles, de conformidad con lo dispuesto en la Sentencia de Tutela -488 de 2014, Ley 160 de 1994, y con las funciones propias de cada entidad,* ***CERTIFIQUEN*** *si el bien reclamado dentro del presente proceso* ***es baldío o no.*** *(...)”*

En razón a dichas formas de participación dispuestas por el Juzgador Ordinaro, el INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras tenía la obligación de ejercer los derechos de defensa y contradicción en favor de los bienes de la nación mediante la contestación de la Demanda, la interposición de medios exceptivos, la impugnación de las decisiones y/o la eventual utilización de acciones constitucionales en caso de advertir violación de derechos fundamentales por parte de las Autoridades Judiciales. Todo esto con el propósito de salvaguardar los bienes del Estado y hacer efectiva la función pública de la propiedad.

No obstante lo anterior, y a pesar de haber tenido la posibilidad de actuar al interior del trámite judicial con radicado 2015-00116 promovido por la Señora RAQUEL GONZÁLEZ JIMENEZ en contra de indeterminados, omitió ejercer su derecho de defensa, de argumentar ante el juez de instancia las razones de hecho y de derecho por las cuales consideraba que el predio objeto de pretensión adquisitiva de dominio era un bien baldío imprescriptible, e inalienable, así mismo allegar pruebas que demostraran su condición. El Incoder hoy Agencias Nacional de tierras ejerció un papel totalmente pasivo en desconocimiento de sus funciones relacionadas con promover la seguridad jurídica sobre los predios que se encuentran en circunstancias informales, y recuperar terrenos baldíos indebidamente ocupados.

Esto implicó la ausencia de argumentos de defensa respecto de los bienes del Estado, la ausencia de pruebas que demostrara la supuesta naturaleza pública del bien, y determinó que la declaración realizada por el Juzgado en cuanto a la naturaleza privada del bien quedará en firme ante la ausencia de recursos y/o utilización de herramientas constitucionales en caso de advertir la violación de Derechos Fundamentales.

Luego se insiste, la naturaleza del bien y por tanto su imprescriptibilidad debió alegarse en el proceso ordinario adelantado ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque. El Juez Contencioso Administrativo carece de competencia para revisar las razones de hecho y derecho que llevaron al juzgador de instancia a encontrar acreditada la naturaleza privada del bien inmueble.

### 2.2.4.- CASO CONCRETO

Los argumentos del recurso de apelación presentado por la Superintendencia de Notariado y Registro respecto de la Sentencia de fecha 23 de abril de 2023, consisten principalmente en que las decisiones contenida en los Actos Administrativos demandados no dieron un alcance diferente o distorsionado a la presunción de bien baldío y por tanto fue justificada la inviabilidad de adquirir el predio mediante prescripción adquisitiva de dominio; y a su vez el que no existe falsa motivación pues más que la vinculación del Incoder al proceso de pertenencia, lo verdaderamente relevante es que de ninguna forma la Entidad ratificó la naturaleza del bien privado.

Sobre el particular se tiene que:

1. El Acto Administrativo contenido en la Nota devolutiva de fecha 23 de febrero de 2017 carece de motivación, el funcionario que lo expidió se limita a señalar de manera ambigua como razón para negarse al registro de la sentencia que *“la demanda va dirigida contra personas indeterminadas, lo anterior de conformidad con la sentencia T-488 de 2014 y las instrucciones administrativas No. 13 y 261 SNR - INCODER de 01/2017 SNR”*

Esto incumple la carga que el derecho constitucional y administrativo impone a la Administración de exponer las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar en determinado sentido. A su vez, dicha situación se hace mucho más grave cuando se trata de la decisión que desatiende una órden Judicial, pues en este escenario la carga argumentativa del funcionario debe ser aún mayor pues se trata de una Sentencia en firme de obligatorio cumplimiento.

Sobre el particular la Corte Constitucional en la Sentencia T-488 de 2014 estableció que la legitimidad o no del incumplimiento deberá valorarse mediante criterios como la motivación, notoriedad, grave amenaza, facultad legal, oportunidad, y contradicción. Elementos estos que en su mayoría no se evidencian en la Nota devolutiva demandada, pues el funcionario que decidió devolver la solicitud omitió la carga de motivar suficientemente la decisión, no relaciona de manera clara y detallada los argumentos por los cuales consideró que le es imposible cumplir la decisión, no indica la supuesta grave amenaza que justifica el incumplimiento de la sentencia.

Esto implica violación de la carga argumentativa en cabeza del funcionario para así poder devolver al particular la solicitud de registro de una Sentencia Judicial.

1. A su vez en el Acto Administrativo contenido en la Resolución No. 068 del 09 de octubre de 2017, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Moniquirá se limita a justificar la decisión de omitir el cumplimiento de una órden judicial y el que a su parecer a pesar del requerimiento el Juzgado Promiscuo de Chitaraque no ratificó la sentencia. En este Acto Administrativo tampoco se expone de manera suficiente, motivada, y notoria la supuesta existencia de grave amenaza. Se limita a señalar la facultad legal con que a su parecer contaba la Oficina para omitir el cumplimiento de la Sentencia Judicial.

Presupuesto sobre el cual tanto la Nota devolutiva de fecha 23/02/2017, como la Resolución No. 068 del 09 de octubre de 2017 carecen de la exposición de motivos, y de la carga argumentativa necesaria para poderse apartar del cumplimiento de una orden judicial, luego se presenta un vicio que invalida su legalidad.

Respecto de la importancia de la motivación de los Actos Administrativos el Consejo de estado estableció:

*"La motivación, como ya dijimos, es un medio técnico de control de la causa del acto. Por ello no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo (más técnicamente: la motivación es interna corporis, no externa; hace referencia a la perfección del acto más que a formas exteriores del acto mismo).* ***Quiere decirse que la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión*** *Por ejemplo: no bastaría jubilar a un funcionario invocando simplemente una razón de "incapacidad física"; habrá que concretar qué incapacidad física en particular y cómo se ha valorado y en qué sentido la misma justifica legalmente la resolución." [[9]](#footnote-9)*

Conforme a lo anterior, la falta de motivación del Acto Administrativo es un requisito de fondo que conlleva la declaratoria de nulidad del Acto Administrativo. Señalar de forma general y abstracta que se devuelve el registro de sentencia de conformidad con la Sentencia T-488 de 2014 e instrucciones administrativas no implica el que se haya realizado una verdadera y suficiente motivación del Acto Administrativo.

3. Es hasta el Acto Administrativo contenido en la Resolución No. 7664 del 20 de junio de 2019 que la Entidad demandada señala como argumentos para confirmar las decisiones anteriores y negar el registro de la Sentencia, el que conforme al Certificado de tradición especial de pertenencia no aparecen titulares de derecho real de dominio inscritos sobre el inmueble objeto de estudio, por tanto no se puede establecer que sea de propiedad privada, por el contrario indica que no ha salido del dominio del Estado. A su vez señala que la sola vinculación del INCODER al proceso de pertenencia no define la naturaleza jurídica del bien a usucapir, pues se requiere que este así lo determine a través de una resolución.

Respecto de los argumentos señalados en cuanto a la presunción de bien baldío al no existir antecedentes registrales, el juzgador de instancia consideró que los actos Administrativos dieron un alcance que realmente no tenía la presunción de bien baldío señalando que:

*“(...) no obstante, conforme a lo expuesto en las consideraciones generales conforme a la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, Órgano de Cierre y Superior Jerárquico del Juez Promiscuo Municipal de Chitaraque, no existe un criterio pacífico frente a la “presunción de bien baldío” derivada de la ausencia de antecedentes registrales, es así que a este aspecto la demandada le dio un alcance que no tenía”*

Dicha afirmación del Juzgado es parcialmente cierta en la medida en que para el momento en que se expidieron los Actos Administrativos demandados efectivamente existían posiciones diversas en torno al régimen legal aplicable sobre la forma de acreditar la naturaleza privada o pública del bien.

No obstante, dicha disparidad de criterios fue unificada por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-288 DE 2020 en donde señaló que:

*(iii) El contenido, alcance e interpretación del régimen de baldíos: También se encuentran posiciones diversas en torno al régimen legal aplicable y su interpretación, en especial, sobre la forma de acreditar la propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Estas discusiones conducen a que distintos jueces, con fundamento en las mismas disposiciones, en ciertos casos accedan a declarar la prescripción adquisitiva, aplicando la presunción de propiedad privada por la ocupación con explotación económica; mientras que en otros decidan negarla, por no acreditar la propiedad privada conforme al artículo 48 precitado.*

1. *En consecuencia, se unifica la jurisprudencia con el fin de establecer que la propiedad privada de predios rurales se prueba con el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o con los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, en los términos del artículo 48 de dicha ley. De no estar acreditada la propiedad privada, se genera una duda sobre la naturaleza jurídica del predio que deberá ser resuelta mediante el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad (Regla 4). Quien pretenda adquirir el dominio de un predio rural en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio tiene la carga de acreditar dentro del proceso de pertenencia los requisitos para ello (Regla 5). En todo caso en los procesos de declaración de pertenencia de inmuebles rurales, el juez de conocimiento, además de tomar en consideración el certificado del registrador de instrumentos públicos que deberá allegarse a la demanda recaudará, de oficio, las pruebas que considere necesarias para establecer el dominio privado en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 (Regla 6). Las razones de esta unificación quedaron consignadas en el capítulo 6.2.2.5. de esta providencia.*
2. *(iv) La prueba de la propiedad privada de los bienes rurales: Algunos jueces admiten que la presunción de propiedad privada prevista en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 permite adquirir por prescripción de dominio los predios ocupados con cultivos o ganados, a pesar de que no cuentan con título originario ni títulos traslaticios de dominio debidamente inscritos; y otros exigen probar la naturaleza privada del bien con tales antecedentes registrales en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.*
3. *En consecuencia, por las razones expuestas en el capítulo 6.2.1. de esta providencia, se unifica la jurisprudencia con el fin de establecer que el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 debe interpretarse dentro del contexto de la Ley 160 de 1994 y conforme con las normas constitucionales relacionadas con el acceso a la tierra por parte de los campesinos, razón por la que debe entenderse que se encuentra vigente sólo en cuanto establece que la posesión consiste en la explotación económica del suelo con cultivos o ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. A partir de la Ley 160 de 1994, se considera que hay explotación económica cuando ésta se realiza de una manera regular y estable, es decir, cuando al momento de la práctica de la inspección ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada. No obstante, 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 (Regla 3).*

Téngase en cuenta que dichas reglas jurisprudenciales se aplican para los procesos de pertenencia que inicien con posterioridad a la citada sentencia de unificación. No obstante, permiten a la Sala inferir que el Acto Administrativo No. 7664 del 20 de junio de 2019 no dio un alcance desproporcionado a la forma en que se debe acreditar la naturaleza de la propiedad, pues más de un año después de su expedición, la Corte Constitucional previo análisis integral de las discrepancias jurisprudenciales sobre el particular decidió unificar jurisprudencia en el sentido de determinar que la carga de la prueba la tiene quien pretenda adquirir el dominio del predio rural.

Aún con lo anterior considera la Sala que se debe confirmar la Sentencia de primera instancia declarando la Nulidad de los Actos Administrativos demandados pues si bien sí se dió el alcance correcto a la presunción de baldío en el Acto Administrativo No. 7664, lo cierto es que: primero no fue la razón expuesta en el Acto Administrativo principal contenido en la Nota devolutiva de fecha 23 de febrero de 2017 ni en el Acto Administrativo que resuelve el recurso de reposición contenido en la Resolución No. 068 del 09 de octubre de 2017, como sustento para abstenerse de cumplir la orden judicial y por tanto no realizar el registro de la Sentencia; segundo, la naturaleza del bien es una discusión que se debió dar al interior del procedimiento ordinario de prescripción adquisitiva por parte del INCODER y no en sede Administrativa por parte de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos - Superintendencia de Notariado y Registro. El hecho de que el INCODER haya sido vinculada al proceso, haya tenido la posibilidad de contestar la demanda, allegar pruebas, exponer argumentos de hecho y de derecho en defensa de los intereses de la Nación y

que aun así guardara silencio, determina la legitimidad de la actuación adelantada por el Juzgado, luego no le es dable a una autoridad Administrativa hacer control de una providencia judicial respecto de la cual tanto el INCODER como la hoy Agencias Nacional de tierras tuvo conocimiento y no manifestó reparo alguno aun habiendo tenido la oportunidad de participar en el desarrollo del proceso.

En el trámite del proceso ordinario, el INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras, no interpuso recurso alguno contra la decisión contenida en la Sentencia de fecha 20 de septiembre de 2016 proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Chitaraque. A su vez tampoco se radicó eventual acción de tutela por eventual violación de algún derecho fundamental.

Esto implica que el INCODER- Agencia Nacional de Tierras no advirtió irregularidad alguna en el trámite del proceso y/o en la decisión, luego no le era dable a la Autoridad Administrativa, primero desconocer la participación de esta en el proceso, segundo ignorar su decisión libre de no ejercer derecho de defensa ni impugnar la decisión, y tercero obviar el análisis del Juez y su pronunciamiento en la Sentencia proferida previo cumplimiento de las etapas procesales correspondientes y valoración probatoria en donde determinó la naturaleza privada del bien y por tanto el que era susceptible de prescripción adquisitiva en favor de la Demandante.

La omisión procesal del INCODER no puede subsanarse mediante actuaciones administrativas realizadas por la Oficina de Instrumentos Públicos y Superintendencia de Notariado y Registro a quienes les corresponde actuar conforme a Derecho lo que implica la sujeción a un orden justo en donde las sentencias de los jueces de la república resultan de obligatorio e inmediato cumplimiento. Se insiste, los reproches respecto de la Sentencia debieron ser expuestos por el INCODER- Agencias Nacional de tierras al interior del proceso ordinario y/o mediante la interposición de los recursos ordinarios – extraordinarios y/o eventualmente acciones constitucionales que dispone el ordenamiento jurídico para la garantía de los derechos.

Téngase en cuenta adicionalmente que si bien el INCODER no ratificó la naturaleza privada del bien tampoco ratificó su naturaleza pública, esto a pesar del requerimiento realizado por el Juzgado y que para el momento de la decisión tomada por el Juez del proceso ordinario no existían las reglas jurisprudenciales que hoy se consolidan en la citada sentencia de Unificación de la Corte Constitucional SU 288 de 2020, luego al brillar por su ausencia la defensa técnica que debió realizar el INCODER y la Agencias Nacional de Tierras al haber sido vinculada al proceso desde el Auto Admisorio de la demanda, el juez ordinario determinó conforme a lo probado en el proceso la naturaleza privada del bien y procedió a decretar la prescripción adquisitiva sin que dicha decisión fuera objeto de recurso alguno.

Conforme a todo lo anterior, el Acto Administrativo contenido en la **Resolución No. 7664 del 20 de junio de 2019** incurre en falsa motivación; y los Actos Administrativos contenidos en la **Nota devolutiva de fecha 23 de febrero de 2017 y en la Resolución No. 068 del 09 de octubre de 2017 por la cual se resuelve recurso de reposición incurriendo** en falta absoluta de motivación lo que ineludiblemente conlleva a la declaratoria de su nulidad. Esto determina la decisión de la Sala de confirmar la Sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja.

### III. DE LAS COSTAS

Finalmente, en cuanto a las costas en segunda instancia, la Sala considera que no es procedente condenar en costas en esta instancia por cuanto el numeral 8 del artículo 365 establece que *“solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”, cuestión que no se verifica en el caso concreto como quiera que no se presentó actuación alguna en la presente instancia.

### IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 6 del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**, administrando justicia en nombre de la

República y por autoridad de la ley,

### V. FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha 23 de abril de 2021 proferida por el Juzgado Noveno Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, por las razones expuestas en las motivaciones precedentes.

**SEGUNDO:** Sin condena en costas en esta instancia.

**TERCERO:** Una vez firme la presente providencia, por Secretaría **ENVIAR** el expediente al Despacho de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los Magistrados

(Firmado electrónicamente en SAMAI)

# FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS

(Firmado electrónicamente en SAMAI)

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

(Firmado electrónicamente en SAMAI)

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS**

**MEDIO DE CONTROL:**   **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

**DEMANDANTE:**   **RAQUEL GONZÁLEZ JIMÉNEZ**

**DEMANDADO:**   **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

**RADICACIÓN No:**   **15001 33 33 009 2020 00041 01**

1. Índice número 3 en SAMAI. Documento “001. EXPEDIENTE ESCANEADO.PDF. Folios 5 a 9. [↑](#footnote-ref-1)
2. Este predio hace parte de uno de mayor extensión denominado “la loma de los toros” identificado con folio de matrícula inmobiliaria 083-6034 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Moniquirá, el cual cuenta con una extensión de 25.000 m2 y está ubicado en la vereda Santo Domingo del Municipio de Chitaraque. [↑](#footnote-ref-2)
3. índice 3 en SAMAI. Documento 010. CONTESTACIÓN DEMANDA. AGENCIA NAL. DE TIERRAS.pdf,

   [↑](#footnote-ref-3)
4. Índice 3 en SAMAI. Documento 011. CONTESTACIÓN DEMANDA. SUPERNOTARIADO.pdf. [↑](#footnote-ref-4)
5. índice 3 en SAMAI. Documento 041. Sentencia de primera instancia.pdf [↑](#footnote-ref-5)
6. índice 3 en SAMAI. Documento 043. RECURSO DE APELACIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA

   DE PRIMERA INSTANCIA.pdf, [↑](#footnote-ref-6)
7. Artículo 153. *Competencia de los tribunales administrativos en segunda instancia.*Los tribunales administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda. [↑](#footnote-ref-7)
8. Sentencias Corte Constitucional T-293 de 2016; T 549 de 2016; [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado Sentencia SU 250 de 1998 [↑](#footnote-ref-9)