



**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER**

RESOLUCIÓN No. (05659) DE 2015

14 OCT. 2015

"Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar"

EL SUBGERENTE DE TIERRAS RURALES DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial la prevista en el artículo 209 de la Constitución Política, en el numeral 14 del artículo 12 y numeral 3 del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, en el numeral 6 del artículo 20 del Decreto 3759 de 2009, el numeral 2 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Decreto 1465 de 2013, compilado en el Decreto 1071 de 2015 y las Resoluciones Nos. 00323 y 00334 del 18 y 19 de febrero de 2015, respectivamente.

CONSIDERANDO

I. COMPETENCIA

Que el artículo 209 de la Constitución Política, establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que el numeral 14 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, establece que son funciones del INCODER, entre otras, *"Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, (...)".* De igual forma, el numeral 3 del artículo 48 de la misma Ley, señala que el Incora, hoy Incoder, previa obtención de la información necesaria, determinará cuando hay indebida ocupación de terrenos baldíos.

Que el Decreto 1292 del 22 de mayo de 2003, ordenó la supresión y liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA -, establecimiento público del orden nacional, creado por la ley L35 de 1961 y reformado por la Ley 160 de 1994, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Con el Decreto 1300 del 23 de mayo 2003 se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER -, como un establecimiento público encargado de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, con el fin de mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país; asumiendo las funciones que venía ejecutando el entonces INCORA, entre otras, la de conocer los procesos de clarificación de la propiedad, entre otros.

by

"Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar"

Que de acuerdo con el numeral 3 del artículo 9 del Decreto 3759 de 2009, una de las funciones de la Gerencia General del INCODER es la de *"Proferir los actos administrativos que se relacionen con la organización y funcionamiento, con el ejercicio de la autonomía administrativa y el cumplimiento de los objetivos y funciones de la entidad"*.

Que el Decreto 1465 del 10 de julio de 2013 *"por el cual se reglamentan los capítulos X, XI Y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, **recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados**, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones"*, en su artículo 75 derogó expresamente el Decreto 2664 de 1994.

Que el precitado Decreto a su vez fue derogado recientemente por el Decreto 1071 del 26 de mayo de 2015, *"por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural"*, en el título 19 de la parte 14 regula los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, **recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados**, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones.

Que de conformidad con la Resolución No. 00323 del 18 de febrero de 2015 la Gerencia General del INCODER decidió *"delegar en el Subgerente de Tierras Rurales, código 0040 grado 21 la función de proferir los actos administrativos en virtud de los cuales se declare la pérdida de fuerza ejecutoria de las resoluciones dictadas dentro de los procedimientos administrativos agrarios, cuya pérdida de ejecutoriedad e ineficacia impiden la materialización del acto mismo, conforme las causales contempladas en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011."*

Que con fundamento en la anterior decisión administrativa, a través de la Resolución No. 00334 del 19 de febrero de 2015 la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER determinó *"declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 03948 del 6 de agosto de 1990 y 01551 del 20 de abril de 1994 proferidas por el extinto INCORA y se dispone iniciar las diligencias administrativas tendientes a clarificarla situación jurídica desde el punto de vista de la propiedad del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los Municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el Departamento del Cesar"*.

II. ANTECEDENTES

1. El predio denominado HACIENDA BELLACRUZ, se encuentra ubicado en los municipios de Tamalameque, Pelaya y La Gloria, del departamento del Cesar, identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038, de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Chimichagua y Aguachica, respectivamente, contando inicialmente con un área aproximada de 9.000 hectáreas.
2. Mediante la Resolución No. 03948 del 6 de agosto de 1990, la Gerencia General del entonces Incora, ordenó adelantar el proceso de clarificación de la propiedad de predio HACIENDA BELLACRUZ, para determinar si la totalidad o parte de los terrenos que la conformaban, habían o no salido del patrimonio del Estado o si por el contrario, conservaban su calidad de baldíos de propiedad de la Nación. Esta actuación fue inscrita en las anotaciones 16 y 8 de los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 196-1038 y 192-2897, respectivamente.
3. Mediante la Resolución No. 1551 del 20 de abril de 1994 emanada de la Gerencia General del extinto INCORA, se decide el proceso de clarificación de la propiedad, respecto de la situación jurídica de los terrenos que conforman el predio rural denominado HACIENDA BELLACRUZ, ubicados en jurisdicción de los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, del departamento del Cesar, en donde dicho acto administrativo resolvió, entre otras, que los títulos aportados sobre los predios denominados **LOS BAJOS, CAÑO NEGRO, SAN SIMÓN, VENECIA, POTOSÍ, MARÍA**

"Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar"

ISIDRA y SAN MIGUEL, son insuficientes porque no acreditaron dominio frente al Estado, conforme a los requisitos establecidos en la Ley 200 de 1936 y la Ley 135 de 1961, vigentes para la fecha de trámite del procedimiento de clarificación de la propiedad.

4. En relación con la anterior disposición, el artículo quinto de la Resolución No. 1551 de 1994, indicó expresamente:

*"Con fundamento en la Sentencia de Sala Plena del Honorable Consejo de Estado de julio 30 de 1985, **no se ordenará la inscripción de la presente providencia en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 192-0002897 y 196-0001038** correspondientes a las seccionales de Chimichagua y Río de Oro, pero se solicitará la cancelación de la inscripción de la Resolución No 03948 del 6 de agosto de 1990 que inició el procedimiento de clarificación sobre el predio rural denominado Bellacruz, objeto de esta decisión".* (Subrayado y resaltado fuera del texto original).

5. Mediante la Resolución No. 1125 del 13 de marzo de 1996 suscrita por el Gerente General del extinto INCORA, se resuelve la solicitud de revocatoria directa impetrada en contra de la Resolución No. 1551 de 1994, en el sentido no revocar la decisión atacada.
6. Por medio de la providencia de fecha 28 de junio de 1996, el Consejo de Estado inadmitió la demanda propuesta en contra del proceso de clarificación de la propiedad adelantado, en la cual se solicitaba la declaración de nulidad de la Resolución No. 1125 del 13 de marzo de 1996, y que se declarara que los predios POTOSI, CAÑO NEGRO, LOS BAJOS, SAN SIMON, VENECIA, MARIA ISIDRA Y SAN MIGUEL, eran de propiedad privada de la Sociedad M.R. DE INVERSIONES LIMITADA.
7. Con la **Resolución No. 2294 del 5 de septiembre de 2011** proferida por la Subgerencia de Tierras Rurales (E) del INCODER, se inició el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados de los predios denominados POTOSÍ, CAÑO NEGRO, LOS BAJOS, SAN SIMÓN, VENECIA, MARÍA ISIDRA y SAN MIGUEL, ubicados en jurisdicción de los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, departamento del Cesar e integrantes del predio de mayor extensión denominado HACIENDA BELLACRUZ.

Esta actuación que evidentemente deviene de la decisión final tomada al interior del proceso de clarificación descrito, fue inscrita en las anotaciones 11 y 39 de los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038, respectivamente.

8. Contra la anterior decisión de inicio fue impetrado recurso de reposición, en el que se argumentó la ausencia de presupuesto de procedibilidad para iniciar el procedimiento encaminado a la recuperación de terrenos baldíos indebidamente ocupados, la improcedencia de iniciar el trámite de recuperación de baldíos indebidamente ocupados por falta de objeto, ausencia de justificación en la vinculación jurídica de inmuebles en el proceso administrativo de recuperación de terrenos baldíos, la indebida integración del litisconsorcio necesario y la falta de motivación en la fundamentación jurídica de la Resolución que dispone el inicio de la recuperación.

Este recurso fue resuelto a través de la **Resolución No. 3246 del 2 de diciembre de 2011**, negando las pretensiones del recurrente al no encontrar procedente los argumentos expuestos en el recurso.

9. La Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER profirió la **Resolución No. 0481 del 1º de abril de 2013**, por la cual decidió el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, adelantado en los predios denominados POTOSI, CAÑO NEGRO, LOS BAJOS, SAN SIMÓN, VENECIA, MARÍA ISIDRA y SAN MIGUEL, integrantes del predio HACIENDA BELLACRUZ, declarando la indebida ocupación de los 5 primeros predios, toda vez que los 2 últimos, estos son, MARÍA ISIDRA y SAN MIGUEL, no fueron posibles de identificar en diligencia de inspección ocular practicada al predio por el ente competente, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, consignado en informe allegado al Incoder el 16 de diciembre de 2012, debido a que se encontraban inundados por la ciénaga "La Cienagueta", impidiendo identificar sus áreas y linderos e individualizar los predios objeto del trámite de recuperación de baldíos.

"Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matricula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar"

10. Posteriormente, la anterior decisión fue recurrida y por medio de la **Resolución No. 3322 del 9 de septiembre de 2013**, el INCODER a través de la Subgerencia de Tierras Rurales, resolvió no reponer la Resolución No. 0481 de 2013.
11. Que las sociedades MR DE INVERSIONES S.A., como propietaria de la HACIENDA BELLACRUZ, y FIDUCIARIA DAVIVIENDA S.A., presentaron ante el Honorable Consejo de Estado demanda de revisión con fundamento en el artículo 50 de la Ley 160 de 1994 contra la Resolución No. 0481 de 2013, situación que permite indicar que el acto administrativo de recuperación de baldíos proferido por el INCODER no es susceptible de ser inscrito en el registro, hasta tanto el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo profiera la decisión correspondiente.
12. Mediante oficio No. 20142118149 del 19 de marzo de 2014, la Dirección Técnica de Procesos Agrarios del INCODER, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 del entonces vigente Decreto 1465 de 2013, solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica – Cesar, la inscripción de la Resolución No. 0481 de 2013, mediante la cual se decidió el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así como de la Resolución No. 3322 del 9 de septiembre de 2013, por la cual se resolvieron los recursos de reposición instaurados contra la Resolución No. 0481 de 2013, frente a lo que dicha Oficina a través de nota devolutiva fechada el 14 de mayo de 2014, negó la inscripción de la mencionada decisión administrativa, indicando que:
 - *"No se anexó el formato de calificación debidamente, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 4º del artículo 8 de la Ley 1579 de 2012.*
 - *(...) Que existe una indebida motivación del acto administrativo que se solicita registrar.*
 - *Que debido a la carencia de antecedentes registrales y a la indebida motivación del acto administrativo, no es claro, si los predios mencionados en la Resolución que se solicita inscribir, son de propiedad privada o tienen naturaleza exclusiva de baldíos."*
13. Contra el anterior acto administrativo de devolución, el día 10 de junio de 2014 el Incoder interpuso recurso de reposición ante la Registradora de Instrumentos Públicos de Aguachica y en subsidio, el de apelación ante el Director de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, frente al cual la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos mediante Resolución No. 050 del 14 de julio de 2014, resolvió no reponer la nota devolutiva por esta Oficina emitida.
14. Igualmente, concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto subsidiariamente ante el Director de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro, quien mediante Resolución No. 10446 del 18 de septiembre de 2014 resolvió confirmar la nota devolutiva del 15 de julio de 2014 y adicionar la misma, indicando que *"el documento sometido a registro no es susceptible de inscripción por cuando cursa demanda de revisión en el honorable consejo de estado contra la Resolución No. 0481 del 01-04-2013 del Incoder, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 160 de 1994 y de acuerdo con lo señalado en el artículo 6º de la misma Resolución No. 0481."*

De la misma forma, arguyó que con base en el dictamen pericial realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, en el que concluyeron los funcionarios que realizaron la inspección ocular en el predio Hacienda Bellacruz, **"no es posible y/o prácticamente imposible identificar por su área y linderos e individualizar los predios objeto del trámite de Recuperación de Baldíos"**, proceder con la inscripción de la Resolución que decide el mencionado proceso agrario, ya que según lo establecido en el artículo 31 de la Ley 1579 de 2012, uno de los requisitos para la inscripción de este tipo de actos administrativos, es que tenga individualizado los bienes y las personas, citando claramente el número de matrícula inmobiliaria o los datos del registro del predio, ya que *"al modificarse físicamente el predio HACIENDA BELLACRUZ por lo declarado en la Resolución No. 0481 del 01 de abril de 2013 por parte del INCODER, necesariamente se deben determinar el área y los linderos resultantes con los que quedaría el predio de mayor extensión. Es decir, que es menester identificar la parte restante del inmueble del cual se van a descontar más de mil hectáreas de terrenos baldíos, de acuerdo con lo ordenado por el parágrafo 1º del artículo 16*

64

"Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar"

de la Ley 1579 de 2012. (...) Situación que necesariamente lleva a la inadmisión o devolución del turno de radicación (...)"

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. DE LA TITULARIDAD DE LOS PREDIOS OBJETO DEL PROCEDIMIENTO DE CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD

Es preciso traer a colación lo ordenado en el artículo quinto de la Resolución No. 1551 de 1994 a través del cual se ordenó cancelar la inscripción de la Resolución No. 03948 de 1990 que inició el procedimiento de clarificación, en sujeción a lo dispuesto en la sentencia de la Sala Plena del Consejo de Estado de julio de 1985 que inaplicó el artículo 12 del Decreto 1265 de 1977 por excepción de inconstitucionalidad, ya que el Incora no ostentaba la competencia para modificar situaciones jurídicas existentes ni crear nuevas, en tanto los poderes que se derivaban de la entonces vigente Ley 135 de 1961 eran meramente declarativos y a partir de ellos debía iniciar proceso ordinario para obtener la cancelación de los registros¹.

Ahora bien, hasta que esta situación no quede clara en registro, es decir, que el predio es propiedad de la Nación y un juez ordene la cancelación de los registros, no es coherente con el principio registral de tracto sucesivo, de conformidad con el cual únicamente el titular inscrito tendrá la facultad de disponer del predio, toda vez que registralmente aún no han salido del dominio privado, tal como así lo señaló el Director de Registro en la Resolución que resolvió el recurso de apelación interpuesto por el Incoder.

Por tal motivo, es pertinente señalar que los inmuebles que fueron objeto del proceso de clarificación de la propiedad, actualmente no tienen la naturaleza de baldíos y por ende, no se evidencia en la historia jurídica del predio HACIENDA BELLACRUZ, hoy LA GLORIA, que el extinto Incora o el mismo Incoder, hayan acudido al juez civil para solicitar la cancelación de los asientos registrales en los cuales aparecen inscritos títulos traslativos de dominio privado vigentes.

En consonancia con lo anterior, es menester resaltar lo manifestado por la Registradora de Instrumentos Públicos de la Seccional de Aguachica con respecto al principio de tracto sucesivo, quien en la Resolución No. 050 del 14 de julio de 2014 al resolver el recurso de reposición instaurado por el Incoder contra la nota devolutiva por ella emitida, señaló que "la única forma de dar coherencia y armonía a la historia jurídica del predio Hacienda Bellacruz, que hasta la fecha no presenta en registro la naturaleza jurídica de baldío, debido a la existencia de títulos de dominio privado vigentes y válidos, es que se ordene el registro del acto administrativo que declare los predios baldíos, para que sucesivamente se proceda a su recuperación, o la orden de un juez que señale la cancelación de los asientos registrales de títulos privados." (Resaltado fuera de texto original)

2. DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS INDEBIDAMENTE OCUPADOS

Es necesario hacer alusión al procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, el cual quedó sustentado en las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 de 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013, sobre las cuales recae la presente decisión administrativa y que a su vez fueron señaladas en la parte considerativa de esta Resolución, toda vez que las mismas no ofrecen claridad en lo ordenado a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Aguachica, ya que en la parte resolutive de tales actos administrativos no se hace mención expresa de los folios de matrículas inmobiliarias en las que se debería registrar la decisión de

¹ Sentencia Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. EXP. 6365-01. Consejero Ponente: Raúl Afonso Abuchaithe Grieco.

64

"Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matricula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar"

indebida ocupación para los casos correspondientes a las dos últimas resoluciones citadas y tampoco es claro si los linderos que allí se citan coinciden plenamente con los de los pedios sobre los que recae la orden.

De lo anterior, es importante resaltar que la Resolución No. 0481 de 2013 por medio de la cual se decidió el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, establece entre otras cosas, *"que los bienes que ocupan la atención de este despacho, se encuentran considerados como baldíos y dicha situación fue declarada e inscrita desde 1994"*, situación que en realidad no fue inscrita en los folios correspondientes, teniendo en cuenta que si bien la Resolución que decidió la clarificación de la propiedad declaró baldíos los predios en mención, no ordenó a la Oficina de Registro la inscripción de esta decisión en el folio de matrícula inmobiliaria. Motivo por el cual, el Director de Registro de la Superintendencia de Notariado y Registro en su providencia emitida, manifiesta que no es cierto que tal situación fuera inscrita, y por ende publicitada, debido a que se requería para la época una decisión judicial que ordenara la cancelación de los asientos registrales.

Es decir, como en la anotación No. 16 del FMI 196-1038 correspondiente al predio Hacienda Bellacruz, es visible que la Resolución No. 3948 de 1990 inició el proceso de clarificación y posteriormente en la anotación No. 22 se indica que mediante la Resolución No. 1551 de 1994 se ordenó la cancelación de la anotación No. 16, es pertinente afirmar que registralmente el proceso de clarificación no culminó y en consecuencia, no se determinó si los predios eran o no baldíos, quedando después de 20 años el vacío jurídico al determinar cuáles son los predios que han salido o no del dominio del Estado, con el objeto de facilitar el saneamiento de la propiedad privada.

Por lo tanto, el folio no refleja que sobre una parte del predio se clarificó la propiedad, y por tal motivo sobre el mismo se han venido inscribiendo actos de dominio de índole privado, que han modificado su identificación jurídica, tales como la división material del predio, el englobe de algunos terrenos y la conformación del predio denominado LA GLORIA, así como ventas a particulares y desarrollo de actividades de explotación de la tierra, desapareciendo los fundamentos de hecho que le dieron origen.

Por consiguiente, éste Instituto estableció a través de la Resolución No. 00334 del 19 de febrero de 2015 ordenar la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones que dieron inicio y culminación al proceso de clarificación de la propiedad, toda vez que entre otras consideraciones, dicho procedimiento registralmente no había culminado y por ende, después de haber transcurrido más de 20 años no se tiene claridad con respecto de cuáles son los predios que efectivamente han salido del dominio exclusivo del Estado.

Lo anteriormente expresado tiene su asidero jurisprudencial en la Sentencia C-069 de 1995 proferida por la Corte Constitucional, cuando señala que *"(...) El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde el momento en que es producido por la Administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos, es decir, de ser eficaz."* De igual forma, señala la Corte que *"La eficacia del acto administrativo se debe pues entender encaminada a producir efectos jurídicos. De lo anterior se colige que la eficacia del acto comporta elementos de hecho, pues una decisión administrativa adoptada de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, cobijada por presunción de constitucionalidad y de legalidad, puede constituir un acto administrativo perfecto pero ineficaz..."*

Razón por la cual, el decaimiento del acto administrativo consiste en la pérdida de fuerza ejecutoria de éste, el cual, aunque válido, pierde su obligatoriedad en razón a que han desaparecido los fundamentos de hecho en los cuales se cimentó, los cuales son indispensables para la vigencia del acto jurídico.

2.1 PRESUPUESTOS DE LA PÉRDIDA DE FUERZA EJECUTORIA DE LAS RESOLUCIONES PROFERIDAS AL INTERIOR DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS INDEBIDAMENTE OCUPADOS

64

"Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar"

De conformidad con lo expresado, es procedente indicar que se encuentra en tela de juicio la eficacia y ejecutoriedad de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", por lo que se considera la pertinencia de aplicar la figura jurídica de la pérdida de fuerza ejecutoria por haber desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho contemplados en dichas providencias, los cuales les permitieron no solo nacer a la vida jurídica, sino que también le permiten mantener su fuerza ejecutoria.

Para ello, es importante citar lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, el cual señala:

"Artículo 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. (...)

2. **Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.** (Subraya y negrilla fuera de texto)

¶ Para el caso que nos ocupa, uno de los **fundamentos de hecho** que han desaparecido de la vida jurídica de los cuatro actos administrativos que se pretenden declarar mediante la presente Resolución como decaídos, es que los linderos de los predios denominados LOS BAJOS, CAÑO NEGRO, SAN SIMÓN, VENECIA, POTOSÍ, MARÍA ISIDRA y SAN MIGUEL a los que hacen referencia las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013, no son claros ni coinciden plenamente con los que existían al momento de la clarificación, toda vez que una parte del globo de terreno fue enajenada parcialmente al extinto Incora, otra fue objeto de venta parcial a un particular y otra parte fue objeto de división material, tal como quedó evidenciado en las consideraciones que fundamentaron la Resolución No. 00334 de 2015 de pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que iniciaron y culminaron el procedimiento de clarificación.

Teniendo en cuenta lo anterior y lo contemplado en el Estatuto de Registro, actualmente dichos predios no tienen la naturaleza jurídica de baldíos, debido a que se requería que se ordenara el registro del acto administrativo que declarara los predios baldíos para que consecuentemente se procediera a su recuperación o la orden de un juez que señalara la cancelación de los asientos registrales de títulos privados, tal como en su momento lo indicó la Registradora de Instrumentos Públicos de la Seccional de Aguachica, quien en la Resolución No. 050 del 14 de julio de 2014 al resolver el recurso de reposición instaurado por el Incoder, señalando además que teniendo en cuenta el principio de tracto sucesivo, éstas 2 alternativas eran la única forma de dar coherencia y armonía a la historia jurídica del predio Hacienda Bellacruz, que hasta la fecha no presentan en registro la naturaleza jurídica de baldío, debido a la existencia de títulos de dominio privado vigentes y válidos.

Sin embargo, de acuerdo con el decaimiento de las Resoluciones que iniciaron y finalizaron el proceso de clarificación, ya no es posible solicitar el registro de la Resolución de clarificación de la propiedad para que posteriormente proceda su recuperación, toda vez que han transcurrido más de 20 años de haberse efectuado la visita técnica al predio Hacienda Bellacruz, por lo que es imposible individualizarlo y determinar el área que éste comprende, más aun teniendo en cuenta la importancia que tiene la identificación de los terrenos y la plena certeza sobre los linderos de los inmuebles al momento de realizar las correspondientes inscripciones en el registro de instrumentos públicos, pues de acuerdo con el dictamen pericial de inspección ocular realizado por el IGAC el 16 de diciembre de 2012 al interior del proceso de recuperación de baldíos, se concluye que ya los predios no son ubicables, resultando imposible individualizarlos y saber con certeza sobre cuáles de los folios de matrícula procede el registro de las resoluciones que deben ser sometidas a tal función registral.

"Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar"

Y teniendo en cuenta la relevancia que tiene la identificación de los terrenos para la función registral y sin necesidad de cuestionar la calidad de baldíos o de propiedad privada de los predios objeto de los procesos de calificación y recuperación por parte del Incoder, si es de esencial importancia individualizar los bienes, es decir, tener plena certeza sobre el área y linderos de los inmuebles al momento de realizar las correspondientes inscripciones en el registro de instrumentos públicos.

◀Aunado a lo anterior, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2664 de 1994 vigente para la fecha de inicio y adelantamiento del proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, establecían como presupuesto para iniciar el procedimiento agrario citado, que existiera una declaratoria previa de baldíos, que estos se encontraran indebidamente ocupados y que además el acto administrativo respectivo se haya dotado de la debida publicidad para que fuera oponible a terceros.

Sin embargo, aunque existe una declaratoria previa de baldíos en la Resolución No. 1551 del 20 de abril de 1994 proferida por el extinto INCORA y que posteriormente fue declarada como decaída con la Resolución No. 00334 de 2015, ésta nunca fue publicitada como se ha manifestado en repetidas oportunidades, por lo que registralmente el predio presenta títulos traslaticios de dominio privado.

Para este presupuesto, es importante recordar que el artículo 12 del entonces Decreto 1265 de 1977 prescribió que todo acto administrativo que declare que un bien inmueble no ha salido en todo o en parte del patrimonio del Estado, se comunicará a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, con el fin de cancelar el registro de los presuntos títulos de propiedad privada.

Sin embargo, la sentencia de julio de 1985 proferida por la Sala Plena del Consejo de Estado, inaplicó el citado artículo por excepción de inconstitucionalidad, considerando que al Incora no le era dable modificar situaciones jurídicas existentes ni crear nuevas, ya que los poderes que se derivaban de la Ley 135 de 1961 eran meramente declarativos y a partir de ellos debía iniciar proceso ordinario para obtener la cancelación de los registros, razón por la cual el artículo quinto de la Resolución que culminó el proceso de clarificación fue expreso en determinar que no se ordenara su inscripción en los folios teniendo en cuenta la sentencia citada.

Por lo que esta situación después de haber transcurrido más de 20 años aún no es clara en el registro, ya que mientras no se tenga plena certeza de si el predio es propiedad de la Nación y un Juez Ordinario ordene la cancelación, tal como así lo preceptuaba la legislación anterior que valga la pena recordar fue derogada, no es coherente con el principio registral de tracto sucesivo, y **sólo el titular inscrito tendrá la facultad de disponer del predio y registrar la ocupación indebida de predios baldíos, ya que registralmente todavía no han salido del dominio privado y no existen al respecto antecedentes registrales, implicando con ello que los titulares inscritos en los correspondientes folios de matrículas inmobiliarias referentes al predio HACIENDA BELLACRUZ, hoy LA GLORIA, continúen teniendo derechos legítimamente adquiridos y consolidados que les da la garantía de la propiedad privada sobre estos inmuebles, disponiendo libremente de ellos.**

◀Así mismo, al haber declarado el Incoder mediante la Resolución No. 00334 del 19 de febrero de 2015 el decaimiento de las Resoluciones Nos. 03948 de 1990 y 1551 de 1994 relacionadas con el inicio y culminación del proceso de clarificación, las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013, también deben ser objeto de declaratoria de pérdida de fuerza ejecutoria, ya que éstas fueron expedidas con fundamento en las resoluciones decaídas y por ende, perderían su ejecutabilidad y eficacia jurídica por haber desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho existentes al momento de ser proferidas, esto es, la existencia de predios baldíos y que estos se encontraran indebidamente ocupados.

64

"Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar"

Por lo tanto, al ser el proceso de clarificación de la propiedad el antecedente y la condición previa para que el Incoder iniciara el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, este Despacho considera que al decaerse los actos administrativos previos y necesarios para soportar el proceso de recuperación de baldíos, se presenta una ineficacia y falta de fundamento jurídico de las actuaciones adelantadas mientras los actos que fueron decaídos estuvieron vigentes, ya que no es procedente continuar ejecutándolos cuando carecen de total eficacia, lo cual no permite que se extienda cualquier consecuencia jurídica derivada de los mismos.

En este sentido, la Honorable Corte Constitucional, mediante el fallo T-702 de 2005 establece que *"El concepto de decaimiento es aplicable a los actos administrativos dictados en ejecución de una ley, en tanto la validez de estos depende necesariamente de la validez de la ley que le sirve de fundamento. De tal suerte que cuando una ley es declarada inconstitucional o es derogada los actos administrativos, que siempre se crean para desarrollar, implementar una ley o con fundamento en ésta, dejan de tener fuerza obligatoria, pierden vigencia en virtud del decaimiento, que no es más que una especie de derogación implícita. En efecto, un acto administrativo se extingue o pierde fuerza ejecutoria por causas sobrevinientes que hacen desaparecer ya sea las circunstancias de hecho o los presupuestos de derecho en que se fundó y que eran indispensables para su existencia. (...)"* Resaltado fuera del texto original.

Por consiguiente, se configura en el presente caso la figura del decaimiento del acto administrativo para las cuatro Resoluciones proferidas al interior del proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, al existir impedimentos de orden legal que no permiten determinar si los predios eran o no baldíos, quedando después de 20 años el vacío jurídico al establecer cuáles son los predios que han salido o no del dominio del Estado, y al declararse la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones 03948 de 1990 y 1551 de 1994, las cuales sirvieron de sustento jurídico para el adelantamiento y desarrollo del proceso de recuperación que se pretende decaer en el presente proveído.

En mérito de lo expuesto, el Subgerente de Tierras Rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 160 de 1994 y en el artículo 2.14.19.2.16 del Decreto 1071 de 2015, la presente providencia se notificará en forma personal a las personas que figuren en los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038, de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Chimichagua y Aguachica, respectivamente, y en los demás folios que se hayan abierto con base en estos.

Igualmente, se notificará al Consejo de Estado quien conoce de la acción de revisión interpuesta contra la Resolución No. 0481 de 2013, por la cual decidió el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así como al Procurador Ambiental y Agrario; en la forma prevista en los artículos 66 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"Por la cual se declara la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar"

ARTÍCULO TERCERO: Oficiése a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, donde se encuentran registrados los bienes inmuebles rurales contenidos en los actos sujetos a esta Resolución, informando de la adopción de esta decisión de declarar la pérdida de fuerza ejecutoria de las Resoluciones Nos. 2294 del 5 de septiembre de 2011, 3246 del 2 de diciembre de 2011, 0481 del 1º de abril de 2013 y 3322 del 9 de septiembre de 2013 proferidas por el INCODER en el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados del predio denominado "Hacienda Bellacruz", hoy "La Gloria", identificado con los Folios de Matrícula Inmobiliaria Nos. 192-2897 y 196-1038 ubicado en los municipios de La Gloria, Pelaya y Tamalameque, en el departamento del Cesar" y así proceda a cancelar las diligencias administrativas por indebida ocupación de baldíos en los folios descritos.

ARTÍCULO CUARTO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.


NOTIFÍQUESE, REGÍSTRESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los



14 OCT. 2015

CARLOS IGNACIO CARMONA MORENO
SUBGERENTE DE TIERRAS RURALES

Revisó: Carlos Chavarro/Jefe Oficina Asesora Jurídica. 
Aprobó: Carlos Ignacio Carmona Moreno/Subgerente de Tierras Rurales
Proyectó: Yulieth Chahin/ Abogada Dirección Técnica de Procesos Agrarios

