



## INSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA No. 25

Para: Registradores de Instrumentos Públicos del país.

De: Superintendente de Notariado y Registro

Asunto: Aclaración Instrucción Administrativa 02 del 12 de febrero de 2009.

Fecha: **27 de noviembre de 2009**

Respetados Señores:

Como es de su conocimiento, en la Instrucción Administrativa N° 02 del 12 de febrero de 2009, se plasmó el concepto jurídico que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER tenía frente a la no inscripción de las Resoluciones de Adjudicación de Baldíos, expedidas por el desaparecido Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, aduciendo para ello la figura del decaimiento del acto administrativo.

Teniendo en cuenta que la Oficina Jurídica de dicho Instituto ha revaluado su posición inicial, nos ha solicitado, con base en ello, aclarar la citada Instrucción Administrativa 02 de 2009; es menester aplicar el principio de colaboración armónica que debe existir entre las diferentes entidades y dado que los actos administrativos de titulación proferidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, son objeto de inscripción registral, se procede, en consecuencia, a transcribir los argumentos expuestos por dicho instituto:

*“Comediante me dirijo a su Despacho con el objeto de solicitarle, si lo considera pertinente, proceda a realizar la aclaración de la Instrucción Administrativa número 002 del 12 de febrero de 2009, proferida a petición de esta Oficina, y que tenía por objeto orientar a las distintas Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos sobre los procedimientos a seguir frente a las solicitudes de inscripción de Resoluciones de adjudicación de tierras expedidas por el INCORA a título de subsidio (ley 160 de 1994) o de dotación de tierras (Ley 135 de 1961). Como se pretenderá mostrar en este escrito la situación sobre la que se instruyó comprende una facticidad en la orientación de la solicitud de la Instrucción Administrativa, y por lo tanto a juicio de este Despacho resulta necesario realizar las aclaraciones respectivas.*

### I. Consideraciones

*El análisis que se presenta aborda en primera instancia la situación de los bienes fiscales patrimoniales del INCODER que hacen parte de la cuenta denominada Fondo Nacional Agrario - FNA-, los cuales fueron trasferidos por el INCORA en*



Libertad y Orden

Superintendencia de Notariado y Registro  
Ministerio del Interior y de Justicia  
República de Colombia

**BICENTENARIO**  
de la Independencia de Colombia  
1810-2010



## **Instrucción Administrativa No. 25 de 2009**

*liquidación y el proceso que el Instituto ha adelantado para su regularización, para posteriormente examinar las situaciones relativas a la expedición de resoluciones de titulación de baldíos, para mostrar que difieren en los supuestos de hecho de los bienes fiscales patrimoniales, de modo que no puede extenderse la aplicación de la figura del decaimiento y que como corolario, no existirían razones para negar la inscripción de las resoluciones de titulación de baldíos.*

### **1. Descripción de los bienes del FNA y las soluciones adoptadas para su regularización.**

*El INCORA en ejercicio de sus competencias adjudicó inmuebles incluidos dentro del FNA a través de Resoluciones Administrativas, que debían ser inscritas en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, a fin de perfeccionar la transferencia de los derechos de dominio, conforme a lo exigido por el artículo 756 del Código Civil Colombiano. Dicha obligación se encontraba radicada en cabeza de cada uno de los adjudicatarios que omitieron adelantar los trámites impidiendo que dichos bienes salieran del patrimonio del INCORA.*

*El Decreto 1292 de 2003 dispuso la supresión y liquidación del INCORA, determinando que los bienes que conformaban el FNA quedarían excluidos del patrimonio a liquidar y serían transferidos directamente a la entidad que asumiera las funciones de Desarrollo Rural, (numeral 2do artículo 38 ibídem). Por su parte el Decreto 1300 de 2003, creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER-, incluyendo dentro de su patrimonio aquellos bienes y recursos transferidos por las entidades suprimidas del sector.*

*El proceso de liquidación del INCORA concluyó el 31 de diciembre de 2007, obligando al Gerente Liquidador del INCORA a transferir los bienes inmuebles que figuraban dentro de su patrimonio, incluidos aquéllos que habían sido objeto de adjudicaciones pero que por omisión de los beneficiarios no había sido debidamente registrados. En tal sentido, el problema jurídico se centró en la determinación de la eficacia jurídica que revestían las situaciones creadas por el INCORA, para lo cual se propuso dar aplicación a la figura del decaimiento de los actos administrativos tal como se pasará a explicar seguidamente.*

*Conforme con el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido suspendidos o anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria, entre otras causales, cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. Para el caso bajo análisis, se observa que las resoluciones de adjudicación expedidas por el INCORA teleológicamente se encontraban dirigidas a lograr la transferencia de los derechos de dominio, sin embargo, al tenor de lo dispuesto por el artículo 756 del Código Civil ésta sólo se produce en virtud de su inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, que para el caso de los predios adjudicados pero no registrados por sus beneficiarios resulta de*

Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 – PBX (1)328-21- 21 – Bogotá D.C. – Colombia  
<http://www.supernotariado.gov.co>  
Email: [correspondencia@supernotariado.gov.co](mailto:correspondencia@supernotariado.gov.co)

**50 años**   
Garantizando la guarda de la fe pública en  
Colombia



Libertad y Orden

Superintendencia de Notariado y Registro  
Ministerio del Interior y de Justicia  
República de Colombia

**BICENTENARIO**  
de la Independencia de Colombia  
1810-2010



### **Instrucción Administrativa No. 25 de 2009**

*imposible cumplimiento, pues los derechos de dominio sobre dichos inmuebles fueron transferidos al INCODER en el proceso de liquidación, lo cual impide su eficaz inscripción.*

*Es decir, el INCORA creó dos situaciones jurídicas de disposición de derechos de dominio de los inmuebles del FNA, que son excluyentes entre sí en sus efectos, en tanto sólo una de ellas puede ser eficaz, así pues expidió de una parte, una resolución de adjudicación de un bien inmueble a favor de particulares proferida primera en el tiempo, pero que no transfirió los derechos de dominio en tanto no cumplió con la formalidad de inscripción y de otra parte, una resolución de transferencia a favor del INCODER proferida con posterioridad que fue debidamente inscrita en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y que por tanto, sí transfirió el dominio.*

*La pregonada ineficacia se explica en detalle al analizar disposiciones de derecho registral que regulan la inscripción de los títulos traslativos de dominio. Particularmente debe tenerse en cuenta que conforme con lo dispuesto por el artículo 27 del Decreto 1250 de 1970, el acto registrable que se radique primero, tiene preferencia sobre cualquier otro que se radique posteriormente, aunque el documento que se pretenda registrar tenga una fecha anterior (principio registral de prioridad o rango). Acorde con lo anterior el artículo 52 ibídem, indica que para que pueda ser inscrito un título deberá indicarse la procedencia inmediata del derecho de dominio, refiriéndose expresamente al título antecedente de donde proviene el derecho (principio registral de tracto sucesivo), de modo que se garantice que quien transfiere el derecho de dominio sea efectivamente su titular.*

*Ahora bien, dado que las resoluciones de transferencia de derechos de dominio proferidas por el INCORA a favor del INCODER fueron debidamente inscritas de manera anticipada en las Oficinas de Registro respectivas, con base en las normas referidas, no pueden hoy inscribirse las resoluciones de adjudicación proferidas a favor de particulares, en tanto las primeras gozan del privilegio de prioridad o rango, al haber sido inscritas antes de que se intentara la inscripción de las segundas. Así mismo, las resoluciones de adjudicación no podrán ser inscritas por cuanto forzosamente ellas deben hacer referencia al título antecedente de donde proviene su derecho, que en razón de la transferencia realizada a favor del INCODER hoy no puede constituir origen del derecho.*

*En suma las resoluciones de adjudicación de inmuebles que no fueron inscritas, proferidas a favor de particulares cuya propiedad fue trasferida efectivamente al INCODER con posterioridad, son hoy inejecutables toda vez que los supuestos de hecho en los que se erigían no subsisten y fueron modificados de tal modo que no pueden lograr el cometido de transferencia de derechos de dominio.*

*MS*



## **Instrucción Administrativa No. 25 de 2009**

### **2. Inaplicabilidad del decaimiento frente a resoluciones de titulación de baldíos.**

*En el presente numeral se detallarán las distinciones en los supuestos de hechos de las resoluciones de titulación de baldíos respecto de los propios de las resoluciones de adjudicación, para mostrar por qué a juicio de esta Oficina, el concepto de decaimiento presentado anteriormente no les es aplicable.*

*Para ello es necesario subrayar que los bienes baldíos se han entendido como bienes fiscales cuyos derechos de dominio corresponden a la Nación y cuya administración es delegada en alguna entidad particular del Estado. En virtud de Ley 160 de 1994 la administración de dichos bienes fue encomendada al INCORA, y, con su supresión y liquidación, fue trasladada al INCODER. No obstante, dichos inmuebles deben ser diferenciados de aquéllos que corresponden propiamente al patrimonio de la entidad encargada de su administración, particularmente en el caso de INCORA e INCODER de aquellos correspondientes al FNA.*

*Es decir, pese a que por su definición son bienes fiscales, la titularidad de los derechos de dominio nunca es radicada de forma particular en un ente del Estado. Dicha distinción resulta determinante, dado que no es correcto afirmar que los bienes baldíos hicieron parte del patrimonio del INCORA o que ahora son del patrimonio del INCODER, pues su competencia se limita exclusivamente a ejercer su administración y a adelantar procesos de adjudicación.*

*Tal condición explica la inaplicabilidad de la figura del decaimiento a los actos administrativos que reconocieron la propiedad sobre terrenos baldíos adelantadas por el extinto INCORA, pues como se dejó comentado su aplicabilidad se fundamenta en la creación de dos situaciones jurídicas de disposición de bienes inmuebles que resulta excluyentes entre sí, perdiendo eficacia una de tales situaciones por la transferencia efectiva del derecho de dominio. En el caso de la titulación de baldíos, el bien adjudicado por el INCORA nunca fue parte de su patrimonio y consecuentemente no fue transferido al patrimonio del INCODER, por lo tanto no se puede hablar de dos (2) actos de disposición de dominio respecto de un mismo inmueble.*

*Corolario de lo anterior, a juicio de esta Oficina, la omisión por parte de los beneficiarios de titulación de baldíos en adelantar las diligencias de registro, en nada afecta la eficacia de sus títulos, dado que la situación jurídica creada mediante los actos administrativos de titulación no ha sido afectada por la expedición de una nueva disposición de su dominio, como si ocurrió respecto de los predios correspondientes al FNA.*

## II PETICIONES


Respetuosamente ruego a su Despacho que con fundamento en las razones explicadas se aclare la instrucción administrativa número 002 del 12 de febrero de 2009 haciendo expresa alusión a los siguientes puntos:

1. No son registrables los actos administrativos de adjudicación de inmuebles pertenecientes al FNA, en aquellos eventos en los que previo al intento de inscripción, exista un acto administrativo de disposición de su dominio que haya cumplido a cabalidad su trámite de registro a favor del INCODER, por cuanto sobre la adjudicación sobrevino la pérdida de fuerza ejecutoria por desaparecimiento de sus fundamentos de hecho.
2. El decaimiento de los actos administrativos no resulta aplicable a las situaciones jurídicas de titulación de baldíos en tanto los supuestos de hecho en los que se fundamentó su creación, no han variado en modo alguno que afecten su eficacia e impidan su registro, en tanto no ha habido disposición posterior de dominio a favor del INCODER razón por la cual debe tramitarse su inscripción con normalidad". (sic)

Por lo anterior les solicito, señores registradores, tener en cuenta los argumentos expuestos y proceder conforme a lo solicitado por el INCODER.

Cordial saludo,

  
**ORLANDO GARCIA-HERREROS SALCEDO**  
Superintendente de Notariado y Registro

 Vº Bº Dra. Zayda Barrero  
Vº Bº Dr. Gerardo Espinosa  
Vº Bº Dr. Orlando Gallo

Proyectó: Fadys