

Concepto ICBF-06

Fecha: 2020-05-04

Asunto: Bien inmueble sin propietario conocido, donde el xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx ICBF presta el servicio de Hogar infantil.

Estimada Coordinadora:

La Oficina Asesora Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se pronuncia sobre la consulta presentada por la Coordinadora Administrativa Regional Atlántico del ICBF, en la cual se refiere la ocupación de un bien inmueble durante más de 10 años con la prestación del servicio de primera infancia en el , luego de investigados los antecedentes del bien, se encuentra que el mencionado predio no tiene dueño conocido y hace parte del Distrito de Barranquilla.

Previo análisis del ordenamiento jurídico vigente y con fundamento en los artículos 23 de la Constitución Política, 26 del C.C., 13 del C.P.A.C.A sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, y el numeral 4º del artículo 6º del Decreto 987 de 2012, esta Oficina da respuesta en los términos que siguen.

1. PROBLEMA JURÍDICO

En el presente concepto se buscará resolver como problemas jurídicos principales de la consulta ¿Qué calidad tiene el inmueble y cuáles son las posibilidades de adquisición o formalización de su uso en cabeza del ICBF? ¿Es posible que el ICBF adquiera un bien inmueble de estas características a través de la prescripción adquisitiva de dominio?

2. RUTA METODOLÓGICA PARA RESPONDER EL PROBLEMA JURÍDICO

Para dar respuesta el problema jurídico se (i) establecerá el marco jurídico aplicable; (ii) revisarán los antecedentes de la solicitud; (iii) analizará el caso concreto, y finalmente, (iv) se expondrán las conclusiones.

2.1 MARCO NORMATIVO APLICABLE

Son normas aplicables para la resolución del problema jurídico la Ley 9 de 1989, la Ley 791 de 2002, la Ley 708 de 2001, Ley 1955 de 2019, Decreto Reglamentario 149 de 2020, el Código Civil, artículos 674 y 706, el artículo 45 Ley 110 de 1912, el artículo 375 del Código General del Proceso, los artículos 9, 11, 12 y 16 de la Ley 388 de 1997, el Acto Legislativo 01 de 1993, las sentencias T-566 de 1992 y T-488 de 2014.

Así mismo, se tendrá en cuenta el Concepto del 24 de mayo de 2017 expedido por la Agencia Nacional de Tierras.

ANTECEDENTES

Según lo narrado por la Coordinadora Administrativa, en el Corregimiento de La Playa existía la denominada Escuela Departamental y en dichos terrenos el ICBF construyó el Hogar Infantil en el año de 1978. No obstante, asegura que de estas actuaciones no existe evidencia alguna. Actualmente, en este lugar el ICBF presta servicios de educación inicial en el marco de la atención integral a primera infancia a 140 niños del sector.

Por parte del grupo administrativo se han realizado actuaciones tendientes a conocer e identificar al propietario del inmueble, lo que ha arrojado los siguientes resultados:

- Se elevó escrito a la Oficina de Hábitat de la Secretaría de Planeación Distrital solicitando informar si el predio pertenecía al Distrito de Barranquilla, entidad que luego de adelantar los estudios de títulos, respondió que el inmueble no es de su propiedad.
- Se presentó escrito ante la Oficina Administrativa Departamental del Atlántico, en el que se solicitó informar si el predio pertenecía a la Gobernación del Atlántico, entidad que luego de consultar en su base de datos de Propiedades, Planta y Equipos, determinó que no se encuentra registrado en inventarios como su propiedad.
- Se solicitó el Certificado de Registro de Instrumentos Públicos al Registrador de Barranquilla. La respuesta de esta entidad fue que una vez revisados los índices de personas jurídicas, naturales, documentos de identidad y direcciones, no figura Matrícula Inmobiliaria del bien en su base de datos. Además, recomendó elevar la solicitud al Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

- Ante esa petición, el director Territorial Atlántico del IGAC observó que está relacionado con un predio que se encuentra ubicado en jurisdicción del Distrito de Barranquilla (Carrera 10 15-61 Corregimiento la Playa) e informa que todas las funciones ejercidas por la Dirección Territorial Atlántico del IGAC, correspondientes al Distrito de Barranquilla a partir del 1 de enero de 2017, están a cargo de la nueva Gerencia de Gestión Catastral de la Alcaldía Distrital (Convenio Delegación 4692 de 2016).
- La información que entregó la Gerencia de Gestión Catastral de la Secretaría Distrital de Hacienda de Barranquilla, fue que aparece en la base de datos del Sistema Nacional Catastral a nombre de “Escuela Departamento del Atlántico”, predio Municipal y con Destino Institucional. Lo anterior tiene como fundamento, la información reportada por el IGAC al delegar las competencias catastrales por el convenio interadministrativo No. 4692 de 2016, y relacionado con la matrícula catastral, NO matrícula inmobiliaria.
- La solicitud al INURBE y su respuesta no se encuentra como anexo a la presente consulta.

2.3 ANÁLISIS JURÍDICO

Conforme a esos antecedentes, se procede a resolver la consulta elevada por la Coordinación Administrativa de la Regional Atlántico a esta Oficina:

Primero: “El ICBF ha venido ocupando el inmueble de manera quieta e ininterrumpida por un lapso superior al término de prescripción adquisitiva por más de 10 años (Ley 791/2002), ¿puede el ICBF acogerse a la prescripción adquisitiva de dominio?”

Para contestar este punto, es necesario identificar las posibles calidades del bien de la referencia. Para esto, es importante referirse a lo acotado por la Corte Constitucional, en la sentencia T-566 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), con las siguientes consideraciones respecto de las clases de bienes y su titularidad:

1. Propiedad Privada: que bien puede ser Individual (Art.58 Constitucional) o Colectiva (arts.329, 58 inciso 3º, 55 y 64 Constitucionales).
2. Propiedad Estatal (art. 332) Son del Estado: i) el subsuelo y los recursos naturales no renovables de conformidad con el artículo 332 de la Constitución Política; ii) el mar territorial, iii) la zona contigua, iv) la plataforma continental, v) la zona económica exclusiva; vi) el espacio aéreo, vii) el segmento de la órbita geoestacionaria, viii) el espectro electromagnético (CP art. 102); ix) así como los bienes que posee como propiedad privada, en iguales condiciones que los particulares (CP art. 58).

3. Dominio Público (arts. 63, 82, 102): Se distingue no por su titularidad sino por su afectación al dominio público, por motivos de interés general (CP art. 1º), relacionadas con: a) la riqueza cultural nacional, b) el uso público y c) el espacio público.

En concordancia con lo anterior, se encuentra el artículo 674 del Código Civil, en el que se enuncian los llamados bienes de la Unión, es decir, aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Podrán ser de dos tipos, dependiendo del uso: si pertenece a todos los habitantes de un territorio, como las calles, plazas, los puentes y los caminos, se llaman bienes de la Unión de Uso Público o bienes públicos del territorio. En contraposición, si el uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o Bienes Fiscales.

Vistos los antecedentes y el historial del bien inmueble que nos concierne, al no encontrar una persona natural o jurídica que ejerza propiedad privada sobre el bien, conforme al certificado de Registro de Instrumentos Públicos, por sustracción de materia se podría entender que el predio encaja en una de las categorías de propiedad estatal (bienes públicos o de uso público, o bienes fiscales).

No obstante, tal afirmación podría incurrir en el error de no reconocer, además, aquellos bienes de los que se no se conoce dueño, ya sea porque nunca lo ha tenido o porque este involuntariamente se desprendió de su derecho.

Esa circunstancia implica tener en cuenta la clasificación establecida en el artículo 706 del Código Civil, que define como vacantes los bienes inmuebles que se encuentran dentro del territorio respectivo a cargo de la Nación, sin dueño aparente o conocido, mientras los baldíos son terrenos que nunca han estado bajo el dominio del hombre (Ley 110 de 1912, artículo 45). La principal diferencia entre estas dos categorías es que los vacantes son inmuebles que habiendo sido de propiedad particular, carecen de dueño aparente o conocido (Consejo de Estado, M.P. Javier Henao Hidrón). Ya lo determinó la Corte Constitucional en Sentencia T - 488 de 2014:

“la Sala tenía la obligación de interpretar de manera armónica los artículos 1º de la Ley 200 de 1936; 65 de la Ley 160 de 1994, 675 del Código Civil, y 63 de la Constitución Política de Colombia, de donde se puede afirmar que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío ante la ausencia de propietario privado registrado.

Aquel ejercicio hermenéutico le hubiese permitido a la Sala de Revisión arribar a la siguiente regla jurisprudencial: que en aquellos procesos ordinarios de pertenencia en la que se pretenda la adquisición del dominio de bien inmueble, que según certificado de la entidad competente no registre propietario privado anterior inscrito, se presume baldío, y el juez deberá conformar el litisconsorcio necesario por pasiva, con la vinculación procesal del INCODER” (negritas fuera de texto)

El hecho de incluir la posibilidad de que el bien inmueble en el que se encuentra el Hogar Infantil La Playa se pueda clasificar en una de las anteriores categorías, tiene el efecto hermenéutico de enmarcar el asunto en lo establecido por el Código General del Proceso en el artículo 375, numeral cuarto y su inciso, respecto al proceso declarativo de pertenencia:

“En las demandas sobre declaración de pertenencia de bienes privados, salvo norma especial, se aplicarán las siguientes reglas:

4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público.

El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión de declaración de pertenencia recae sobre bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos, cualquier otro tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público. Las providencias a que se refiere este inciso deberán estar debidamente motivadas y contra ellas procede el recurso de apelación”. (Negrilla fuera de texto).

En conclusión y en razón de dicha norma, derivado de no conocer un propietario de carácter privado y existiendo una presunción al respecto, se hace infructuoso pretender en proceso declarativo de pertenencia la prescripción adquisitiva de dominio del predio objeto de consulta.

Segundo: El acto legislativo 01 de 1993, en el que se erige Barranquilla en Distrito Especial Industrial y Portuario, establece también que La playa pasa a integrar el Distrito de barranquilla, ¿Puede solicitarse la cesión del inmueble a la Alcaldía Distrital al ser un inmueble ubicado dentro del Distrito y no tener propietario conocido?, ya que la Gobernación del Atlántico manifestó no tener los predios en el corregimiento.

El artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 1993, determinó que el Distrito de Barranquilla abarcará, además, la comprensión territorial del barrio de Las Flores de esta misma ciudad, el corregimiento de La Playa del Municipio de Puerto Colombia y el tamar occidental de Bocas de Ceniza en el Río Magdalena, sector Ciénaga de Mayorquín, en el Departamento del Atlántico (Negrilla fuera de texto). No cabe duda que por territorialidad, el encargado directamente de la administración del bien inmueble ubicado en el Corregimiento de La Playa es el Distrito de Barranquilla.

Dicha administración debe cumplir con lo dispuesto en la Ley 388 de 1997, pues los bienes deben ser destinados a realizar los fines de las leyes de ordenamiento territorial,

tales como: vías públicas, espacio urbano, servicios públicos, programas de vivienda de interés social, entre otros¹.

Una vez revisados los documentos del Plan de Ordenamiento Territorial 2012-2032, se encontró en el Documento Técnico de Soporte – Libro III: Componente Rural, respecto al corregimiento de la Playa:

“el ámbito rural del territorio distrital de Barranquilla contiene (2) centros poblados rurales principalmente. Estos son: Juan mina y La Playa y ambos están categorizados como corregimientos en la división político- administrativa del distrito de Barranquilla”

Uno de los objetivos específicos fundamentados en la estructura Socio Económica y de Competitividad para el suelo rural, es el de mantener la vocación residencial de los centros poblados de La Playa y Juan Mina, así como los usos complementarios a dicha vocación. Dentro de la política de equipamientos en el área rural para estos dos sectores, se desarrollará como objetivo la complementación y optimización de la infraestructura comunitaria (espacio público, recreación y deportes, salud, educación, abastecimiento, etc), propiciando el desarrollo controlado de proyectos que provean infraestructuras y equipamientos sociales comunitarios.

Ahora bien, para la cesión entre entidades públicas, el marco normativo vigente es en primer lugar, el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, que en su inciso segundo limita dicho traspaso a los bienes de uso público y los bienes fiscales destinados a la salud y educación. En segundo lugar, la Ley 708 de 2001 en el artículo primero, inciso tercero, establece como requisitos para las cesiones que nos atañen, el título traslativo contenido en la resolución administrativa expedida por la entidad propietaria y la tradición, esto es, la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. En tercer lugar, la Ley 1955 de 2019 (por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo) en el parágrafo del artículo 276, ordena mantener, en concordancia con el POT, el uso del suelo del inmueble transferido.

El Decreto Reglamentario 149 de 2020, Sección Tercera, sobre la “Transferencia de Dominio de Bienes Fiscales entre Entidades en aplicación del artículo 276 de la Ley 1955 de 2019”, establece de manera expedita el procedimiento, las condiciones y los documentos requeridos:

Artículo 2.1.2.2.3.3. Etapas para la transferencia entre entidades públicas.

¹ Concepto 1592 de 2004. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. C.P. Enrique José Arboleda Perdomo y Gustavo Aponte Santos.

1. Estudio de títulos. Es el análisis jurídico de la tradición del inmueble que permite determinar la titularidad del dominio, identificando las limitaciones, afectaciones o gravámenes que incidan en la titularidad del derecho de dominio.
 2. Estudio técnico. Es el análisis técnico, para identificar la ubicación y destinación del inmueble en concordancia con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial o de los instrumentos que lo desarrollen o complementen, la Ley 2ª de 1959 y los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.
 3. Diagnóstico Catastral. Es el análisis de la información catastral del inmueble que permita determinar el área y los linderos, en relación con la información jurídica.
- Parágrafo. Las entidades públicas podrán transferir entre sí, aquellos bienes inmuebles fiscales ubicados en zonas declaradas de alto riesgo, identificadas así en el respectivo Plan de Ordenamiento Territorial o de los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

En el artículo 2.1.2.2.3.4. numeral segundo, se exige el Certificado de Libertad y Tradición expedido por la oficina de Registro de Instrumentos Públicos o la consulta de la Ventanilla Única de Registro del folio de Matrícula Inmobiliaria individual o de mayor extensión.

Así las cosas, el ICBF puede solicitar al Distrito, con la finalidad de legalizar la propiedad del bien, que se inicie ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la apertura del folio de Matrícula Inmobiliaria. Una vez se determine la propiedad en cabeza del Distrito, se podrá dar lugar al procedimiento para la cesión de bienes fiscales. Esta solicitud puede presentarla el ICBF siguiendo los lineamientos del artículo 4 del Decreto 4637 de 2008, justificando la destinación del inmueble en virtud de su objeto social y además respetando los procedimientos internos del Instituto.

Según el Sistema Nacional Catastral, el inmueble que nos atañe tiene características de “predio municipal y con destino institucional”. Además, tiene matrícula Catastral pero NO Matrícula Inmobiliaria. El registro de la propiedad inmueble en la Matrícula Inmobiliaria tiene como objetivos básicos servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales, dar publicidad a los instrumentos públicos que afecten, modifiquen o extingan derechos reales sobre los bienes raíces y revestir de mérito probatorio a todos los instrumentos públicos sujetos a inscripción.

El Registro Catastral, por su parte, se encuentra regulado en el artículo 79 de la ley 1955 de 2019 (por la cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022), que define la gestión catastral como el servicio público que comprende un conjunto de operaciones técnicas que buscan la formación, actualización, conservación y difusión de la información catastral. Es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi la máxima autoridad catastral.

Con todo lo expuesto, si el ICBF cumple con los requisitos para la cesión de bienes, se puede dar lugar a una cesión, con el Distrito de Barranquilla como Cedente y el Instituto como cesionario.

Tercero: Se puede considerar que ese inmueble, por no haber tenido propiedad privada, ¿pertenece al Estado? ¿Más exactamente al Distrito o al Departamento? ¿Es posible solicitar que el distrito o el departamento nos legalice la tenencia del predio?

Sí se puede considerar que el inmueble pertenece al Estado en el caso que no sea posible conocer un dueño privado durante su existencia legal, conforme al concepto del 24 de mayo de 2017, expedido por la Agencia Nacional de Tierras, y en armonía con los antecedentes del predio, “así las cosas, en Colombia, la propiedad de las tierras baldías pertenecen a la Nación y solo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado, a través de las distintas autoridades que tienen competencia para su adjudicación”. (Negrilla fuera de texto).

Para ello debemos ceñirnos a la definición de “...Baldíos, entendidos como todas las tierras situadas dentro de los límites territoriales del país, que carecen de dueño, o que hubiesen vuelto al dominio del Estado, en virtud del 675 del Código Civil; así, se consideran baldíos de la Nación, los predios con o sin cédula catastral sin antecedente registral o aquellos que teniendo un folio de matrícula inmobiliaria no constituyeron derechos reales sobre la misma”.

De esto último se colige que el Distrito tendría la administración de los baldíos ubicados en el territorio clasificado como urbanos, mediante sus Planes o Esquemas de Ordenamiento Territorial determinando la naturaleza jurídica de los predios conforme a los artículos 9, 11, 12 y 16 de la Ley 388 de 1997².

CONCLUSIONES

1. Queda en cabeza del Distrito de Barranquilla determinar la calidad del bien inmueble identificado en la consulta. De igual manera, puede el ICBF solicitar su cesión, argumentando la destinación del inmueble a la atención de la primera infancia que viene llevándose a cabo desde hace tantos años, refiriendo que ello se enmarca en las características que los Planes de Ordenamiento Territorial permiten para los predios de este tipo. Siendo esta la mejor opción de formalización de la propiedad en cabeza del Instituto, siguiendo el procedimiento y los requisitos ya vistos, según el Decreto Reglamentario 149 de 2020.

² *Ibidem*.

2. No es posible que el ICBF adquiera el título vía proceso declarativo de pertenencia argumentando la prescripción adquisitiva de dominio, puesto que el bien, al no tener dueño conocido, de carácter privado o público, está enmarcado en una de dos definiciones, ya bien sea Baldío o sea Fiscal, y en ambos casos, dicha calidad de inmueble se encuentra dentro de los denominados imprescriptibles.

La presente respuesta tiene naturaleza de concepto jurídico y constituye un criterio auxiliar de interpretación de conformidad con lo establecido en los artículos 26 del Código Civil y 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015. No obstante lo anterior, tiene carácter vinculante para las dependencias internas del Instituto y terceros que colaboren en la prestación del servicio público o en el desarrollo de la función administrativa de competencia del ICBF, en virtud de la función asignada a la Oficina Asesora Jurídica de mantener la unidad doctrinaria e impartir las directrices jurídicas necesarias para el desarrollo de las funciones del Instituto, de conformidad con los numerales 8 y 15 del Artículo 6º del Decreto 987 de 2012.

EDGAR LEONARDO BOJACÁ CASTRO
Jefe Oficina Asesora Jurídica