

ALUVION COMO PROPIEDAD PUBLICA QUE ACCEDE A LA RONDA DE LOS RIOS - Efectos probatorios de las declaraciones unilaterales efectuadas en escrituras públicas / BALDIO - Adjudicación / OCUPACION DE TERRENOS DE ALUVION - Efectos legales

Salvo derechos adquiridos con antelación al 18 de diciembre de 1974, no es legalmente posible la accesión por aluvión tratándose de inmuebles riberaños de propiedad privada, pues de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 83 y 84 del código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, el cauce de los ríos, una franja paralela a éste en extensión máxima de 30 metros, y las demás superficies anejas a las aguas, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado y están expresamente excluidos de los procesos de adjudicación de baldíos. Entonces, la ocupación sin autorización emitida por autoridad competente, es una ocupación de hecho, que exige la actuación de las autoridades en orden a obtener su restitución, bien sea por la vía administrativa, según se ha expuesto, e incluso con el ejercicio de las acciones populares, consagradas de tiempo atrás en el código Civil y contempladas en la Constitución de 1991 como mecanismos de defensa de los intereses colectivos. Entonces, la ocupación sin autorización emitida por autoridad competente, es una ocupación de hecho, que exige la actuación de las autoridades en orden a obtener su restitución, bien sea por la vía administrativa, según se ha expuesto, e incluso con el ejercicio de las acciones populares, consagradas de tiempo atrás en el código Civil y contempladas en la Constitución de 1991 como mecanismos de defensa de los intereses colectivos. La escritura pública en la que obra la afirmación de un propietario de haber sido beneficiado con la accesión de terrenos de aluvión, carece de la virtualidad de servir de prueba o de noticia de la ocurrencia de fenómeno natural del desecamiento del cauce de un río, y por lo mismo no es título alguno de propiedad y menos aún sobre un bien de uso público inalienable e imprescriptible. Dado que no es jurídicamente posible el fenómeno de la accesión por aluvión después de la vigencia del código del Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, no hay ningún acto jurídico que tenga la virtualidad de servir de título adquisitivo del dominio privado. La actuación gubernativa que se adelante debe vincular a los adjudicatarios de los baldíos; pero el INCODER puede revocar directamente las adjudicaciones aún sin su consentimiento, puesto que tratándose de bienes del dominio público ningún derecho fue transferido a ellos y, por ende, a ningún derecho tienen que renunciar. El posible vicio que se cometió consistió en tomar como título la afirmación unilateral del beneficiario de la accesión por aluvión y proceder a registrarla como tal. Tanto el Registrador como la Superintendencia, pueden proceder a revocar directamente dicha inscripción, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de éste concepto.

NOTA DE RELATORIA: Autorizada la publicación con oficio OF107-21261-OAJ-0410 de 10 de agosto de 2007.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de julio de dos mil siete (2007)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2007-00039-00(1825)

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Referencia: El aluvión como propiedad pública que accede a la ronda de los ríos. Efectos probatorios de las declaraciones unilaterales efectuadas en escrituras públicas.

El señor Ministro del Interior y de Justicia, doctor Carlos Holguín Sardi, atendiendo la solicitud de la Superintendencia de Notariado y Registro, requiere de esta Sala el estudio de las inquietudes planteadas por dicha Superintendencia en torno a las situaciones derivadas de unas adjudicaciones de baldíos riberaños y a la documentación y el registro de la accesión como modo adquisitivo de dominio.

Como antecedentes normativos, la consulta cita y transcribe parcialmente los artículos 673, 719 y 765 del código Civil, y los decretos 2811 de 1974, artículo 83, 1541 de 1978, artículo 14, y 1250 de 1970, artículo 2º.

En los antecedentes fácticos narra que, a comienzos de la década de los noventa, el INCORA adjudicó unos terrenos baldíos ubicados en las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguiamiandó, en el Chocó; adjudicación que fue registrada en la Oficina de Registro correspondiente.

Agrega que en relación con dicha adjudicación no se tiene constancia del cumplimiento del procedimiento descrito en el decreto 1541 de 1978.

La solicitud expresa que en los años 2000 a 2002, los propietarios de tales tierras, mediante escrituras públicas “actualizaron área y linderos, aduciendo que la bifurcación del río había creado una isla nueva... declararon unilateralmente que sus heredades habían sido beneficiadas por fenómenos naturales de desecamiento del lecho de los ríos mencionados, que jurídicamente toma el nombre de aluvión, y que como consecuencia de tal fenómeno habían adquirido por el modo de accesión el derecho de dominio sobre los terrenos desecados, en extensiones superiores hasta en cien veces a las originalmente adjudicadas...”.

Explica la consulta que las respectivas escrituras fueron registradas, “aceptando como prueba del fenómeno natural, la declaración unilateral de voluntad contenida en dichos documentos”; que “no constan en los documentos que reposan en el archivo de la Oficina de Registro mapas o planos topográficos que demuestren la ocurrencia del fenómeno natural...”, como tampoco consta que hubieran intervenido ni el Ministerio del Medio Ambiente ni el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; por el contrario, éste certificó “que no ha expedido planos ni certificaciones para actualizaciones de áreas y linderos.”

A continuación plantea dos problemas jurídicos, el primero relativo al “cumplimiento de las normas ambientales de protección de los cauces de los ríos”, y el segundo sobre “el procedimiento, el documento idóneo y la forma de inscribir el hecho jurídico de la accesión...”, teniendo en cuenta, respectivamente, las disposiciones contenidas en los artículos 83 del decreto 2811 de 1974 y su decreto reglamentario 1541 de 1978, y el artículo 2º del decreto 1250 de 1970.

Concluye la consulta comentando que de conformidad con la doctrina del Consejo de Estado, la superintendencia de Notariado y Registro “está facultada para iniciar procedimientos tendientes a revocar sus propias actuaciones”, cuando “encuentra

que se pretermitieron requisitos importantes al momento de calificar e inscribir actuaciones sujetas a registro”; y que como en el caso consultado “hay elementos de juicio” que hacen suponer la inobservancia de requisitos de ley, “el Gobierno está interesado en conocer la opinión de esa Corporación respecto de las actuaciones que se podrían iniciar para corregir los eventuales vicios.”

Con el texto de la consulta se allegaron varios documentos emanados de los Ministerios del Interior y de Justicia, del de Agricultura, de la superintendencia de Notariado y Registro y de una firma de consultores jurídicos particulares, los cuales versan sobre unas adjudicaciones del INCORA, al parecer investigadas penalmente, las escrituraciones y los registros de actuaciones surtidas entre particulares, y también sobre actuaciones administrativas adelantadas por la superintendencia mencionada, todas referentes a los territorios de propiedad colectiva de las comunidades negras de Curvaradó y Jiguamiandó, ubicados en jurisdicción del municipio del Carmen del Darién, departamento del Chocó. Sin embargo, la solicitud de consulta no hizo mención alguna a los documentos que la acompañan y tampoco al asunto específico de que éstos tratan.

Expuestos los antecedentes y las explicaciones que se han resumido, se formulan a la Sala las siguientes preguntas:

“1. Conforme a la normatividad vigente en Colombia, ¿es posible que se presente la accesión por aluvión como modo de adquirir el derecho de dominio sobre inmuebles riberaños, y cuál sería el documento en que debe constar tal hecho para que este pueda ser inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos?”

“2. Si ello fuere posible, ¿cuál sería el procedimiento que debe seguirse para el reconocimiento de la accesión, cómo se delimitaría el área que pasaría a ser de propiedad privada, y cuáles las autoridades que deben participar en la identificación del fenómeno y la alinderación del mismo?”

“3. Los actos administrativos por los cuales se adjudican baldíos, están afectados por algún vicio cuando se incumple el procedimiento señalado en el decreto 1541 de 1978, si es así ¿cuál es el vicio, y cuáles los remedios administrativos o jurisdiccionales para corregirlos?”

“4. La escritura pública que contiene la noticia del aluvión y la consecuente realinderación de la finca beneficiada con la accesión, por falta de la prueba fehaciente de la ocurrencia del fenómeno y de las mutaciones que en el terreno produjo, está afectada por algún vicio, si es así, ¿cuál sería y cuál el remedio para corregirlo?”

“5. ¿Es suficiente la escritura pública que contiene una manifestación unilateral de voluntad de declaración de accesión, para que ésta pueda ser inscrita en el registro, dando plenos efectos jurídicos a un modo originario de adquisición del derecho de dominio, o por el contrario es necesario que el registrador exija la presentación de un título distinto, por ejemplo una sentencia judicial o un acto administrativo, para que se pueda efectuar su inscripción?”

“6. Dependiendo de la respuesta al anterior interrogante, quisiera el Ministerio conocer la opinión de esa Alta Corporación respecto del vicio en que se pudo incurrir al inscribir la escritura pública de accesión como modo adquisitivo del derecho de dominio y cuáles son las herramientas administrativas que se pueden utilizar para corregirlo.”

“7. Dependiendo de la respuesta anterior, ¿tiene la Superintendencia de Notariado y Registro, competencia para revocar los actos de inscripción de las escrituras públicas contentivas de declaración de accesión por aluvión?”

Para responder la Sala CONSIDERA:

I. Consideraciones preliminares

Advierte la Sala que las preguntas han sido formuladas sobre los efectos de la accesión de terrenos de aluvión, sin tener en consideración el cambio legislativo operado con la expedición del código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en el decreto ley 2811 del 18 de diciembre de 1974¹; por lo que, tanto el análisis contenido en la parte considerativa como las respuestas que se dan al final, se harán para la situación planteada en la consulta, esto es, la de unos predios rurales que salieron de la propiedad de la Nación después de la vigencia del código. El concepto no analiza la situación de los fundos cuyos títulos originarios de propiedad son anteriores al 18 de diciembre de 1974, fecha de entrada en vigor del citado estatuto².

La consulta plantea tres grandes temas que es necesario diferenciar para efectos del orden de la exposición, el *primero*, el de los efectos jurídicos del aluvión, ocurrido sobre terrenos que salieron de la propiedad de la Nación después de 1974; el *segundo*, el de los efectos jurídicos de la posible inaplicación del artículo 83 del código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y de su decreto reglamentario 1541 de 1978, en la resolución de adjudicación de los terrenos baldíos, y el *tercero*, sobre los efectos legales de la ocupación de los terrenos por parte de sus “propietarios”.

En relación con el primero de los temas, iniciará la Sala analizando si actualmente es posible que se presente el fenómeno jurídico de la accesión a partir de 1974, luego se estudiará el efecto jurídico de una escritura pública en la cual los propietarios de los predios “actualizaron el área y linderos” declarando “unilateralmente que sus heredades habían sido beneficiadas por fenómenos naturales de desecamiento del lecho de los ríos,” para continuar con los efectos jurídicos de la inscripción de tal instrumento en el registro inmobiliario, terminando con el estudio de las posibles actuaciones a cargo de la Superintendencia de Notariado y Registro sobre el particular. El segundo de los temas abarcará el análisis de los efectos de la violación de las normas citadas, y las acciones que pueden tomar las autoridades para restablecer la legalidad; y en relación con el último de los temas se hablará de la situación de los ocupantes de los terrenos, y las acciones que pueden realizar las autoridades para su recuperación.

¹ Decreto ley 2811 de 1974, “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, expedido con base en las facultades extraordinarias conferidas por la ley 23 de 1973. Declarado exequible “únicamente en relación con los cargos formulados por los demandantes, esto es, por cuanto el Gobierno no se excedió en el ejercicio de las facultades extraordinarias al expedir un código de recursos naturales, y por cuanto los principios que orientan este decreto y la regulación general que contiene son compatibles con los principios constitucionales ecológicos, la participación comunitaria y la autonomía territorial.” Sentencia – C-126-98.

² Decreto ley 2811 de 1974, “De la vigencia de este código, Art.340: El presente Código rige a partir de la fecha de su expedición.” Esta fecha fue el 18 de diciembre de 1974.

II. EL ALUVION EN LA SITUACION PLANTEADA POR LA CONSULTA

A. La imposibilidad de adquirir por accesión terrenos de aluvión, en inmuebles cuyos títulos originarios son posteriores al código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

El artículo 719 del código Civil define el aluvión como “*el aumento que recibe la ribera de un río o lago por el lento e imperceptible retiro de las aguas.*”

Su ocurrencia es una de las posibilidades de la *accesión*, que el artículo 713 del código Civil define como “*un modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que se junta a ella...*”, de acuerdo con las reglas fijadas por el código en cita.

Como es obvio, estas normas del código Civil se expidieron en el siglo XIX, bajo una realidad económica y tecnológica que difícilmente hacía prever la situación de los recursos naturales que se vive a partir de la segunda mitad del siglo XX. Como consecuencia de esta nueva situación, el país expidió, mediante el decreto ley 2811 de 1974 el código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en el cual se definieron como de propiedad pública tanto el álveo o cauce de los ríos como una franja riberaña paralela a su curso, de hasta treinta metros.

En efecto, el código de Recursos Naturales dispone en el artículo 80³ que, salvo los derechos adquiridos, *las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles*, previsión que no es nueva respecto del artículo 677 del código Civil⁴, a la cual agregó:

Artículo 83: “Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescriptibles del Estado:

a). El álveo o cauce natural de las corrientes.;

b). El lecho de los depósitos naturales de agua

“.....”

d). Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;

“.....”

Artículo 84: “La adjudicación de un baldío no comprende la propiedad de aguas, cauces ni la de los bienes a que se refiere el artículo anterior, que pertenecen al dominio público”

Se tiene, pues, que por expreso mandato legal, a partir del 18 de diciembre de 1974, las aguas, las superficies por donde se conducen, sus playas, y una faja de hasta treinta metros de ancho paralela al cauce, pasaron a ser bienes del dominio público del Estado, inalienables, imprescriptibles y no adjudicables.

Para la Sala, el terreno de aluvión definido por el código Civil, está actualmente comprendido en la enumeración de los bienes de que trata el artículo 83 del

³ Decreto ley 2811 de 1974: Art. 80: “Sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Cuando en este Código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público.”

⁴ C. Civil, art. 677: “Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales son bienes de la Unión, de uso público en los respectivos territorios. / Exceptuándose las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad: su propiedad, uso y goce pertenecen a los dueños de las riberas, y pasan con estos a los herederos y demás sucesores de los dueños.”

código de Recursos Naturales por dos razones: porque la superficie que queda descubierta de manera permanente hace parte del cauce original del río que es un bien público de conformidad con el literal a) del artículo 83 transcrito, y porque pasa a aumentar el área de la ribera o playa fluvial con la que linda la franja de hasta treinta metros definida por el literal d) del artículo citado.

La consecuencia evidente del aserto anterior consiste en que dicho terreno llamado de aluvión es de dominio público, inalienable e imprescriptible; que no puede convertirse en propiedad privada mediante el fenómeno de la accesión dado que es inalienable, esto es, que está por fuera del comercio y por lo mismo no es objeto de apropiación ni negociación entre particulares⁵.

Ahora bien, el dominio público y las características inherentes a éste, permiten ubicar los bienes relacionados en el mismo artículo 83, y por ende, los terrenos de aluvión, en la categoría de *bienes de uso público* que junto con los *bienes fiscales*, integran en el código Civil *los bienes de la Unión*, y que entre sí se diferencian por su uso y por el significado y alcance del derecho de propiedad que en uno y otro caso ejercen la Nación y las demás entidades públicas respecto de ellos⁶.

Los bienes de uso público, salvo disposición especial en contrario, están destinados a ser usados por todas las personas, sin necesidad de permiso o autorización especial; por excepción puede autorizarse su *ocupación*, para satisfacer necesidades particulares o de la colectividad, sin que, en ningún caso pueda modificarse su titularidad. De acuerdo con el código Civil⁷ y con la legislación especial que los rige⁸, se requiere en todo caso, “permiso de autoridad competente”, pues es deber del Estado proteger su integridad y el uso común que les es propio⁹.

En el tercer acápite del concepto, analizará la Sala lo referente a los efectos de la ocupación indebida de los bienes de uso público y las acciones de las autoridades para recuperarlos.

B. Los efectos de la escritura pública de “actualización” del área y los linderos.

De acuerdo con la solicitud de consulta, los propietarios de los inmuebles rurales que fueron adjudicados por el INCORA a comienzos de los años 90, procedieron a *actualizar* el área y los linderos de los inmuebles adjudicados, en escrituras públicas en las que “*declararon unilateralmente que sus heredades habían sido beneficiadas por fenómenos naturales de desecamiento del lecho de los ríos... y que... habían adquirido por el modo de accesión el derecho de dominio sobre los terrenos desecados.*” Dado que la Sala no tuvo a la vista ninguna de las escrituras

⁵ En el mismo sentido puede verse la literatura jurídica sobre el particular.

⁶ C. Civil, Art. 674: “Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. / Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. / Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”

⁷ C. Civil, Art. 679: “Nadie podrá construir sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales, y demás lugares de propiedad de la Unión.”

⁸ Para el caso, el código de Recursos Naturales, que por ejemplo, en los artículos 99 a 105 y 155, regula los permisos y concesiones para el uso y explotación de cauces y playas.

⁹ La palabra “permiso” es un término genérico que indica la necesidad de obtener la intervención de una autoridad pública competente que consienta en la ocupación del inmueble para que ésta sea legítima.

en las que se consignaron tales declaraciones, hará el análisis jurídico del caso tomando la literalidad de lo expuesto por el Sr. Ministro en su consulta.

En el punto anterior se analizó que como el álveo de los ríos es de dominio público a partir de la expedición del código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el terreno liberado por el desecamiento del río sigue siendo del dominio público y por lo mismo es inalienable e imprescriptible.

La pregunta que surge es entonces la siguiente: ¿Qué valor jurídico tiene la escritura de “actualización” del área y linderos, en la que unilateralmente los propietarios manifiestan haber adquirido por accesión un inmueble de propiedad ajena que se adhirió naturalmente al de ellos?

La accesión como modo de adquisición, supone que a un bien se le adhiere otro bien cuyo propietario es un tercero, porque si fuera del mismo propietario no habría adquisición del dominio pues ambos bienes tienen el mismo dueño. En el caso del aluvión se trata de una accesión de inmueble a inmueble, pues al inmueble riberano de propiedad particular se le agrega el álveo del río como consecuencia del lento e imperceptible retiro de las aguas. Este bien que se anexa es del dominio público como se ha expuesto.

Para responder la pregunta formulada es conveniente hacer unos análisis separados de dos supuestos, el primero, si jurídicamente es posible que se dé el fenómeno de la accesión por aluvión, y el segundo, si la declaración unilateral de un propietario ante un notario en la que pretende adquirir la propiedad ajena por este medio, puede tener la virtualidad de concederle dicha propiedad.

En relación con el primer tema, en el punto anterior se definió que cuando los títulos originarios de propiedad particular son posteriores al código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, jurídicamente no es posible que el propietario riberano adquiera la propiedad del terreno de aluvión, y que para la propiedad adquirida con anterioridad, este código respeta los derechos adquiridos, tema éste último que no se analiza en el presente concepto. A partir de esta premisa es claro también que cualquier *acto jurídico* que verse sobre los terrenos de aluvión, tiene objeto ilícito, por lo que está viciado de nulidad absoluta.

En relación con el segundo aspecto de la pregunta antes formulada, esto es, si la declaración unilateral del propietario riberano ante un notario puede tener la virtualidad de concederle dicha propiedad, en criterio de la Sala es claro que carece de cualquier eficacia como título de adquisición o incluso como prueba del hecho natural del aluvión, como se pasa a explicar.

Al efecto es necesario distinguir en las escrituras públicas el valor jurídico y probatorio de las manifestaciones del notario, del valor jurídico y probatorio de las manifestaciones de los declarantes o comparecientes. Sobre el particular, dice así el artículo 264 del C.P. C.:

“Artículo 264.- Alcance probatorio. Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza.

Las declaraciones que hagan los interesados en escritura pública, tendrán entre éstos y sus causahabientes el alcance señalado en el artículo 258; respecto de terceros se apreciarán conforme a las reglas de la sana crítica.”

En la escritura pública de la que da cuenta la solicitud de concepto, hacen fe el hecho mismo de su otorgamiento, su fecha y en general las declaraciones del notario, como por ejemplo, la identidad de los comparecientes, pero el contenido mismo de las declaraciones tienen el valor probatorio correspondiente al dicho unilateral de una persona a su favor, el cual debe ser evaluado conforme a las reglas de la sana crítica. Bajo esta perspectiva, y siguiendo la literalidad de la consulta, el propietario efectuó unas afirmaciones a su favor que por sí mismas no son prueba ni del hecho relatado, la ocurrencia del aluvión, ni del efecto jurídico que se le pretende dar, su adquisición del dominio por la accesión de inmueble a inmueble.

Es claro que el aluvión es un hecho de la naturaleza, pero también es claro que la simple afirmación del beneficiario de este hecho no es prueba de su ocurrencia; el dicho del propietario debe ser demostrado en forma conducente para que sobre él se pueda extraer la consecuencia jurídica que se pretende.

De lo expuesto se desprende claramente este otro efecto: la afirmación que el propietario hizo ante el notario, *no es un acto jurídico* pues no tiene la virtualidad de producir el efecto jurídico de la accesión, de manera que la afirmación del propietario si bien podría pensarse que es nula pues tiene objeto ilícito, al no ser un acto jurídico no puede producir ningún efecto, ni siquiera el de soportar un juicio de legalidad para declarar su nulidad.

Es conveniente anotar que para que las manifestaciones unilaterales tengan el carácter de actos jurídicos y por lo mismo efectos en la realidad, deben estar regulados por la ley, o de lo contrario se daría el absurdo de que todos nuestros deseos tendrían la virtualidad de modificar las relaciones jurídicas entre los asociados. En materia de declaraciones unilaterales de los particulares, son muy pocos los casos en los que la ley les confiere la posibilidad de producir efectos, como el del testamento, la oferta comercial de contrato, la confesión espontánea, y quizás algunos otros. La Sala advierte que la corrección unilateral de linderos de un inmueble hecha por su propietario, está regulada por el decreto ley 960 de 1970 en el artículo 103, que hace parte del capítulo sobre correcciones de errores y reconstrucción de escrituras, que en lo pertinente dice:

“Artículo 103.-....

“Si se cometiere error en la nomenclatura o descripción de un inmueble o en la cita de su cédula o registro catastral, podrá corregirse mediante el otorgamiento de escritura aclaratoria suscrita por el actual titular del derecho, si de los comprobantes allegados a la escritura en que se cometió el error y de los títulos antecedentes apareciere él de manifiesto.....”

No ofrece duda el texto legal transcrito en cuanto permite que unilateralmente el titular del derecho corrija errores cometidos en una escritura anterior, siempre y cuando la prueba del error cometido esté protocolizada con la escritura que se busca corregir o en los títulos anteriores, de lo que se desprende claramente que la sola manifestación unilateral en la que se cambian o “actualizan” los linderos y el área de un inmueble carece de todo efecto, pues lo único permitido por la ley es la corrección de un error cuya prueba no depende del titular del derecho sino que aparece en los títulos antecedentes.¹⁰

Es claro entonces que la afirmación hecha en una escritura pública en la que de manera unilateral se *actualizan* el área y los linderos de un inmueble, y que como consecuencia de tal declaración el fundo aumenta en tamaño,

¹⁰ Ver decreto reglamentario 2148 de 1993, artículo 49 que desarrolla este mandato legal.

independientemente si la tierra que se adjunta es del dominio público o privado, carece de la virtualidad de convertir al declarante en propietario de los terrenos que supuestamente acrecen a la propiedad inicial.

C. Efectos de la inscripción en el registro.

De acuerdo con la solicitud de consulta, *“radicadas las escrituras públicas, el registrador de instrumentos públicos correspondiente las inscribió, aceptando como prueba del fenómeno natural, la declaración unilateral de voluntad contenida en dichos documentos.”*

De lo expuesto hasta ahora, considera la Sala que es claro que no es jurídicamente viable que se presente la accesión por aluvión de inmuebles que salieron del dominio del Estado con posterioridad a la expedición del código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, y que la afirmación del propietario de un inmueble riberano en la que dice que sobre su inmueble se produjo una accesión de tierras del álveo de un río, carece de la posibilidad de producir cualquier efecto jurídico como prueba de este hecho natural, por lo que es claro que tales escrituras tampoco debieron ser registradas.

Recuérdese que de conformidad con el artículo 2º del decreto ley 1250 de 1970,¹¹ están sujetos a registro, tratándose de bienes inmuebles, el acto, el contrato o la providencia judicial o arbitral, que “implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio...”.

De manera que una afirmación o manifestación unilateral que carece de la posibilidad de modificar un derecho o situación jurídica referida a un bien inmueble no es susceptible de registro. Y tampoco puede serlo la escritura pública que la contenga pues claramente ni ella ni su contenido configuran el título del derecho pretendido.

A lo dicho ha de agregarse que la inscripción en el registro de instrumentos públicos tiene como efecto jurídico el de la oponibilidad del título ante terceros, lo que significa que el derecho constituido, modificado o extinguido, sobre un determinado inmueble, es de conocimiento de todos y por ende, debe ser respetado por todos.¹² Pero no existiendo ni derecho ni título, tampoco es procedente el registro porque nada hay que oponer a terceros y nada tienen éstos que respetar.

Como el registro inmobiliario no confiere derechos diferentes de los contenidos en los documentos que se registran, debe tener como consecuencia la posibilidad de la revocatoria de la anotación, bajo las siguientes consideraciones:

La primera es que la anotación en el folio de matrícula es un acto administrativo que pone fin al procedimiento de igual naturaleza, regulado en el decreto ley 1250 de 1970, y que es de competencia de la Superintendencia de Notariado y Registro a través de las oficinas de registro y de los registradores, como se precisará más adelante. De manera que, salvo disposición legal especial, le son aplicables las normas sobre vía gubernativa del código Contencioso Administrativo.

¹¹ Decreto Ley 1250 de 1970 (julio 27), “Por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos”. D. O. No. 33.139, de sept. 4/70.

¹² D.L. 1250/70, Art. 44: “Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o inscripción surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquél.”

La segunda es que el decreto ley 1250 de 1970 regula de manera especial la cancelación del registro o inscripción para “dejar sin efecto el registro o inscripción” y prevé que solamente procede cuando al registrador se le presente “la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial en tal sentido.”¹³ Exigencia obvia y necesaria, habida consideración de que el legislador está tratando la hipótesis del registro de un acto, contrato o decisión judicial o arbitral que efectivamente constituyó, modificó o extinguió un derecho; y como tal, sólo otra actuación jurídica puede sustentar válidamente la cancelación de la inscripción con los efectos que de ella derivarían, esto es la inoponibilidad del derecho de que se trate.

Otra es la situación cuando se trata del registro de una declaración que no puede ser tenida como un acto jurídico, puesto que por si misma no crea, modifica ni extingue derecho alguno¹⁴. Aquí nada hay que cancelar. Se trata de eliminar una anotación que por referirse a un documento sin efectos, tampoco debe formar parte de la historia del inmueble de que se trate. Entonces la solución legal frente a inscripciones de actuaciones carentes de los efectos constitutivos, modificatorios o extintivos de derechos, como ocurre con la situación de la consulta, que no está dada en la norma especial, debe encontrarse en la norma general aplicable a las actuaciones de las autoridades administrativas, que es la contenida en el artículo 69 del C.C.A, como quiera que debe preservarse el orden jurídico y, en casos como éste, además debe protegerse el patrimonio público.

Lo dicho permite sustentar la respuesta a la pregunta formulada a la Sala buscando determinar las facultades que la Superintendencia de Notariado y Registro tiene para revocar o cancelar el correspondiente registro, así:

En la estructura actual de la Superintendencia de Notariado y Registro, adoptada por el decreto 302 del 2004¹⁵, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos son dependencias de la Superintendencia¹⁶, los Registradores son “responsables del funcionamiento técnico y administrativo de las respectivas oficinas;”¹⁷ y uno de los “objetivos primordiales de la Superintendencia es el de “prestar el servicio público de registro de instrumentos públicos y, dirigir, disponer la organización y administración de las oficinas de registro.”¹⁸ También el artículo 19 del decreto en comento, radica en la Dirección de Registro la función de: “Resolver en segunda instancia los recursos impetrados por los usuarios contra los actos del registro de instrumentos públicos.”

Se tiene entonces que tanto por la naturaleza del acto de registro como porque la superintendencia de Notariado y Registro es la entidad prestadora del servicio público de registro y su estructura incorpora tanto funcional como jerárquicamente a las oficinas de registro y a los registradores, la inscripción en el registro

¹³ D. L. 1250/70, Art. 39: “La cancelación de un registro o inscripción es el acto por el cual se deja sin efecto el registro o inscripción.” – Art. 40: “El Registrador procederá a cancelar un registro o inscripción cuando se le presente la prueba de la cancelación del respectivo título o acto, o la orden judicial en tal sentido.”

¹⁴ Con fundamento en el artículo 44, inciso 4º del Código Contencioso Administrativo, la Corte Constitucional dejó clarificado que “para el legislador extraordinario la inscripción en el registro público es consecuencia y cumplimiento de lo previsto en el acto administrativo con el que culmina la actuación administrativa, y que tal inscripción tiene por finalidad la publicidad del acto con efectos *erga omnes* y con función de oponibilidad a terceros”, precisando también la Corte las varias lecturas de la disposición, bien por fuera de actuaciones administrativas previas o bien como parte de trámites contenidos en leyes especiales, pero en todo caso, como expresión de la voluntad de la administración y como tal acto administrativo. Sentencia C-640-02.

¹⁵ Decreto 302 de 29 de enero del 2004, “Por la cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro y se dictan otras disposiciones”. Deroga íntegramente el decreto 2158 de 1992.

¹⁶ Decreto 302/04, Art. 20.

¹⁷ Decreto 302/04, Art. 23.

¹⁸ Decreto 302/04, Art. 2º

inmobiliario es susceptible de los recursos ordinarios y extraordinarios de la vía gubernativa.

La Superintendencia así lo ha entendido y recogido en las Instrucciones Administrativas Nos. 01-50 y 02-17, que si bien fueron expedidas con antelación a la vigencia del decreto 302 del 2004, y por ende, recaban en la autonomía de los registradores consagrada en el decreto 2158 de 1992,¹⁹ contemplan la viabilidad de la revocatoria directa tratándose particularmente de actos administrativos ocurridos por medios ilegales, de acuerdo con la sentencia de la Sala Plena Contencioso Administrativa, de esta Corporación, de fecha 16 de julio del 2002.

En este orden de ideas, es criterio de la Sala que la Superintendencia de Notariado y Registro está legalmente facultada para adelantar el trámite de revocatoria directa de las inscripciones en los registros públicos de la propiedad raíz, cuando encuentre debidamente probado que tales registros se hicieron en cualquiera de las hipótesis consagradas por el artículo 69 del C.C.A.

III. LA ADJUDICACION DE BALDIOS EN VIOLACION DEL ARTICULO 83 DEL CÓDIGO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y DE PROTECCION AL MEDIO AMBIENTE

El segundo problema planteado en la consulta tiene que ver con la adjudicación por el INCORA, a comienzos de los años 90, de unas tierras baldías colindantes con los ríos Curvaradó y Jiguiamiandó.

En tales adjudicaciones debieron observarse el artículo 83, literal d) del código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y el decreto reglamentario 1541 de 1978. Dice la consulta que se desconoce si en su momento se cumplió con el procedimiento ordenado por el decreto reglamentario citado. Pregunta además si la eventual omisión de dicho trámite afecta los actos de adjudicación, cuál sería el vicio y cómo se subsanaría.

Es perfectamente claro que la violación por parte de un acto administrativo de las normas a las que se encuentra sujeto, por lo general acarrea su nulidad. Bajo esta premisa general, la posibilidad que plantea la consulta, esto es, que no se hubiere dado aplicación a las normas antes citadas del código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y de su decreto reglamentario, conllevaría la nulidad de la o las adjudicaciones. Lo anterior cobra mayor importancia si se tiene en cuenta que probablemente se declaró de propiedad privada a bienes del dominio público que son inalienables e imprescriptibles, de suerte que habría un objeto ilícito en tal adjudicación.

De manera expresa el inciso sexto del artículo 72 de la ley 160 de 1994 regula esta situación en estos términos:

ARTICULO 72.

“....”

¹⁹ Decreto 2158 de 1992 (diciembre 30) “Por el cual se reestructura la Superintendencia de Notariado y Registro.”. Art. 27. “Oficinas de registro de instrumentos públicos. Las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos son dependencias de la Superintendencia de Notariado y Registro, **pero son autónomas en el ejercicio de la función registral.**” (Destaca la Sala).

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.

En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

“...”

La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.

Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan”

Se trata, en este caso, de una competencia propia del INCODER, para revocar directamente y en cualquier tiempo, las adjudicaciones de baldíos en las cuales se haya incurrido en violación de la ley o el reglamento. Si bien esta misma facultad está dada a toda la administración en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo,²⁰ la especialidad de la norma agraria, la competencia que claramente radica en el INCODER y su causal, no dejan espacio para discutir la obligación del INCODER para restablecer el ordenamiento jurídico afectado por sus actuaciones o las del INCORA, sin consideración distinta a la violación de la normatividad superior.

Ahora bien, si en las adjudicaciones por las cuales se consulta queda demostrado que en efecto no se dio aplicación al decreto 1541 de 1978, debe concluirse que aquéllas están incursas en una violación legal por inaplicación del artículo 83, literal d) del código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y del decreto reglamentario 1541 de 1978. En consecuencia, compete al INCODER hacer uso del inciso sexto del artículo 72 de la ley 160 de 1994 y proceder a revocarlas directamente.

Al respecto son pertinentes dos precisiones: la primera, referente a que la revocatoria ha de recaer sobre la totalidad de la adjudicación, no solamente porque así se desprende del texto del artículo 72, inciso sexto, de la ley 160 de 1994, en cita, sino porque se ha configurado un vicio de nulidad por violación del ordenamiento superior que afecta el procedimiento y la decisión. Por supuesto, una vez así se proceda, compete también al INCODER reiniciar de manera inmediata el procedimiento de adjudicación con observancia de la normatividad vigente, para restablecer los derechos de los adjudicatarios en el marco legal que corresponde.

La segunda, es que la actuación gubernativa que se adelante debe vincular a los adjudicatarios de los baldíos; pero el INCODER puede revocar directamente las adjudicaciones aún sin su consentimiento, puesto que tratándose de bienes del dominio público ningún derecho fue transferido a ellos y, por ende, a ningún derecho tienen que renunciar.

²⁰ C.C.A., Art. 69: “Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley. / 2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él. / 3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.”

IV. LA INDEBIDA OCUPACION DE TERRENOS DE USO PUBLICO

Si bien este aspecto no fue objeto directo de las preguntas formuladas a la Sala y a las que se debe circunscribir en este concepto, considera que es conveniente advertir que quienes se encuentran en el dominio público son meros ocupantes, carecen del estatus jurídico de poseedores y es obligación de las autoridades proceder a recuperar los terrenos que son de su propiedad. Sin pretender agotar el tema, basta con citar que el INCODER tiene las atribuciones necesarias para recuperar dichos terrenos no adjudicables, y además, es obligación de las autoridades de policía municipales proceder a su recuperación.

En relación con las facultades del INCODER, dice así el artículo 74 de la ley 160 de 1994:

“ARTICULO 74. En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, el Instituto ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva.”

“PARAGRAFO 1o. En la providencia que ordena la restitución se tomarán las determinaciones que correspondan en relación con las mejoras. Si el ocupante o quien se pretenda dueño puede considerarse como poseedor de buena fe conforme a la presunción de la ley civil, se procederá a la negociación o expropiación de las mejoras.”

“PARAGRAFO 2o. No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando se demuestre que el peticionario deriva su ocupación, del fraccionamiento de los terrenos u otro medio semejante, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, o cuando se tratare de tierras que tuvieren la calidad de inadjudicables.”

Ordenada entonces por el INCODER la restitución del baldío o del área no adjudicable, deberá recurrir al alcalde de la jurisdicción para obtener la restitución física del inmueble ocupado ilegalmente, conforme lo señala el artículo 132 del decreto ley 1355 de 1970 en sus artículos 124 y 132 que ordenan:

Artículo 124:

“A la policía le corresponde de manera especial prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso público.”

Artículo 132:

“Cuando se trate de restitución de bienes de uso público, como vías públicas urbanas o rurales o zona para el caso de trenes, los alcaldes, una vez establecido, por los medios que estén a su alcance, el carácter de uso público de la zona o vía ocupada, procederán a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de treinta días. Contra esta resolución procede recurso de reposición.”

Entonces, la ocupación sin autorización emitida por autoridad competente, es una ocupación de hecho, que exige la actuación de las autoridades en orden a obtener su restitución, bien sea por la vía administrativa,²¹ según se ha expuesto, e incluso con el ejercicio de las acciones populares, consagradas de tiempo atrás en el código Civil y contempladas en la Constitución de 1991 como mecanismos de defensa de los intereses colectivos.²²

Con base en las premisas anteriores, la Sala RESPONDE:

“1. Conforme a la normatividad vigente en Colombia, ¿es posible que se presente la accesión por aluvión como modo de adquirir el derecho de dominio sobre inmuebles riberaños, y cuál sería el documento en que debe constar tal hecho para que este pueda ser inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos?”

Salvo derechos adquiridos con antelación al 18 de diciembre de 1974, no es legalmente posible la accesión por aluvión tratándose de inmuebles riberaños de propiedad privada, pues de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 83 y 84 del código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, el cauce de los ríos, una franja paralela a éste en extensión máxima de 30 metros, y las demás superficies anejas a las aguas, son “bienes inalienables e imprescriptibles del Estado” y están expresamente excluidos de los procesos de adjudicación de baldíos.

“2. Si ello fuere posible, ¿cuál sería el procedimiento que debe seguirse para el reconocimiento de la accesión, cómo se delimitaría el área que pasaría a ser de propiedad privada, y cuáles las autoridades que deben participar en la identificación del fenómeno y la alinderación del mismo?”

Como no es legalmente posible, no se presentan las hipótesis de la pregunta.

“3. Los actos administrativos por los cuales se adjudican baldíos, están afectados por algún vicio cuando se incumple el procedimiento señalado en el decreto 1541 de 1978, si es así ¿cuál es el vicio, y cuáles los remedios administrativos o jurisdiccionales para corregirlos?”

Los actos administrativos expedidos con violación del artículo 83, literal d) del código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y el decreto reglamentario 1541 de 1978, están incursos en la causal de nulidad por violación de la ley y del reglamento. Al INCODER corresponde ejercer las atribuciones y cumplir el procedimiento que prevén los artículos 72, inciso sexto y 74 de la ley 160 de 1994, para revocar directamente las adjudicaciones, así como ordenar y obtener la restitución física de las mismas.

“4. La escritura pública que contiene la noticia del aluvión y la consecuente realinderación de la finca beneficiada con la accesión, por falta de la prueba fehaciente de la ocurrencia del fenómeno y de las mutaciones que en el terreno produjo, está afectada por algún vicio, si es así, ¿cuál sería y cuál el remedio para corregirlo?”

²¹ Cfr. Sentencias Corte Constitucional, C-383-00, T-294-04, entre otras.

²² Cfr. C. Civil, Arts. 1005, 1006, 1007, que establecen a favor de “la municipalidad o cualquier persona del pueblo”, una acción popular resarcitoria y con recompensa para el actor”, como medio de defensa de “los caminos, plazas u otros lugares de uso público”. Y la Constitución de 1991, Art. 88, sobre las “acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, reguladas actualmente en la ley 472 de 1998.

La escritura pública en la que obra la afirmación de un propietario de haber sido beneficiado con la accesión de terrenos de aluvión, carece de la virtualidad de servir de prueba o de noticia de la ocurrencia de fenómeno natural del desecamiento del cauce de un río, y por lo mismo no es título alguno de propiedad y menos aún sobre un bien de uso público inalienable e imprescriptible.

“5. ¿Es suficiente la escritura pública que contiene una manifestación unilateral de voluntad de declaración de accesión, para que ésta pueda ser inscrita en el registro, dando plenos efectos jurídicos a un modo originario de adquisición del derecho de dominio, o por el contrario es necesario que el registrador exija la presentación de un título distinto, por ejemplo una sentencia judicial o un acto administrativo, para que se pueda efectuar su inscripción?”

Dado que no es jurídicamente posible el fenómeno de la accesión por aluvión después de la vigencia del código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, no hay ningún acto jurídico que tenga la virtualidad de servir de título adquisitivo del dominio privado.

“6. Dependiendo de la respuesta al anterior interrogante, quisiera el Ministerio conocer la opinión de esa Alta Corporación respecto del vicio en que se pudo incurrir al inscribir la escritura pública de accesión como modo adquisitivo del derecho de dominio y cuáles son las herramientas administrativas que se pueden utilizar para corregirlo.

“7. Dependiendo de la respuesta anterior, ¿tiene la Superintendencia de Notariado y Registro, competencia para revocar los actos de inscripción de las escrituras públicas contentivas de declaración de accesión por aluvión?”

El posible vicio que se cometió consistió en tomar como título la afirmación unilateral del beneficiario de la accesión por aluvión y proceder a registrarlo como tal. Tanto el Registrador como la Superintendencia, pueden proceder a revocar directamente dicha inscripción, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de éste concepto.

Transcríbase al señor Ministro del Interior y de Justicia y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ENRIQUE J. ARBOLEDA PERDOMO
Presidente de la Sala

LUIS F. ALVAREZ JARAMILLO

GUSTAVO E. APONTE SANTOS

LIDA YANNETTE MANRIQUE
Secretaria de la Sala