

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO PROMISCUO MUNICIPAL DE EL PEÑÓN - CUNDINAMARCA

El Peñón - Cundinamarca, 16 de febrero de 2023.

Naturaleza del Proceso: PERTENENCIA

Radicado: 252584089001-**2021-00034-00**

Demandante: FRANCISCO MORENO BUSTOS y OTROS

Demandados: ADRIANO BUSTOS y OTROS

Visto el informe secretarial que antecede, se tiene que el 08 de febrero hogaño, la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS dio respuesta al requerimiento efectuado desde el auto que admitió la demanda el 23 de septiembre de 2021, al indicar que *“NO está demostrada la propiedad en cabeza de un particular o entidad pública sobre el predio en cuestión, **por lo cual se debe emitir concepto de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido de indicar que con los elementos de juicio que se tienen en este momento el predio con FMI 170-10726 no acredita propiedad privada y es un inmueble rural baldío, el cual solo puede ser adjudicado por la Agencia Nacional de Tierras a través de Resolución (Título Originario)**”*.

Dicho pronunciamiento de la autoridad constituye una causal de terminación anticipada del proceso, de conformidad con lo previsto en el numeral 4º del artículo 375 del C.G.P.

ANTECEDENTES RELEVANTES

1º. El 09 de septiembre de 2021, FRANCISCO JAVIER MORENO, mediante apoderado judicial, interpuso demanda de pertenencia por el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria N° 170-10726 denominado Santa Rosa.

2º. El 23 de septiembre de 2021, se admitió la demanda incoada y se ordenó informar, entre otras, al INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT)

sobre la iniciación del proceso, de conformidad con lo previsto en el inciso 2º del numeral 6º del artículo 375 del C.G.P.

3º. El 08 de febrero de 2023, la ANT concedió respuesta, informando que, **“NO está demostrada la propiedad en cabeza de un particular o entidad pública sobre el predio en cuestión, por lo cual se debe emitir concepto de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido de indicar que con los elementos de juicio que se tienen en este momento el predio con FMI 170-10726 no acredita propiedad privada y es un inmueble rural baldío, el cual solo puede ser adjudicado por la Agencia Nacional de Tierras a través de Resolución (Título Originario)”**.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El numeral 4º del artículo 375 del C.G.P. prevé que:

“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.”*

De otro lado, debe señalarse que, a pesar de que el artículo 58 de la Constitución Política prevé el derecho a la propiedad privada, también establece en dicha materia la prevalencia del interés público o social sobre el particular y, en especial, los artículos 63 y 102 ibídem, consagran que los bienes del Estado son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Por su parte, los artículos 674 y 675 del Código Civil contemplan que los bienes cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes se llaman fiscales y pertenecen al Estado, al igual que los **bienes baldíos** que

corresponden a **“todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”**.

Al respecto, la Corte Constitucional, precisó que los **baldíos**, “son bienes inenajenables, esto es, que **están fuera del comercio dada su condición de bienes fiscales adjudicables**, los que como ya se ha expresado, **pertenecen a la Nación quien los conserva para su posterior adjudicación y tan sólo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad y con él el derecho a disponer del bien**”¹.

Así mismo, la mencionada Corporación en sentencia T – 488 de 2014, señaló que:

“6.2.2 La disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. El artículo 65 de esta norma consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor:

“Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio(...)” (subrayado fuera del original).

La precitada disposición fue avalada por la Corte en sentencia C-595 de 1995, **la cual respaldó que la adquisición de las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquiera mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.** Posteriormente, la providencia C-097 de 1996 reiteró que **“[m]ientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la**

¹ C – 097 de 1996

esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio”.

(...)

Ese mismo año, al analizar la constitucionalidad de la disposición del Código de Procedimiento Civil que prohíbe el trámite de la solicitud de pertenencia sobre bienes imprescriptibles, la Corte (C-530 de 1996) avaló ese contenido. Dentro de sus consideraciones, destacó que siendo uno de los fines esenciales del Estado la prestación de los servicios públicos, resulta indispensable salvaguardar los bienes fiscales, los cuales están destinados para este fin. **Esta limitación en el comercio de los baldíos tampoco quebranta la igualdad en relación con los bienes privados, sobre los cuales sí procede la prescripción adquisitiva, por cuanto “quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. En el primer caso su interés particular se enfrenta a los intereses generales, a los intereses de la comunidad; en el segundo, el conflicto de intereses se da entre dos particulares”.**

6.2.3. El trato diferenciado sobre los terrenos baldíos que se refleja, entre otros aspectos, en un estatuto especial (Ley 160 de 1994), en la prohibición de llevar a cabo procesos de pertenencia y en la consagración de requisitos para ser beneficiarios del proceso de adjudicación administrativa, responde a los intereses generales y superlativos que subyacen.

Al respecto, la jurisprudencia resaltó que el artículo 64 Superior “implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural”. Así las cosas, el objetivo primordial del sistema de baldíos es “permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella”, situando el centro de la política agraria sobre los campesinos y en mejorar “las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”.

Lo anterior, sumado a los postulados de justicia y supremacía de la dignidad humana como principios fundantes del Estado Social de Derecho, conllevan a impulsar la función social de la propiedad, promoviendo el acceso a quienes no la tienen y precaviendo la inequitativa concentración en manos de unos pocos. Adicionalmente, la adjudicación de bienes baldíos responde al deber que tiene el Estado de suscitar las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, “adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario”.

El carácter especial de estos inmuebles ha llevado a que la legislación agraria contemple un conjunto de requisitos y prohibiciones en torno a su asignación, tales como: realizar una explotación previa no inferior a 5 años conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables; adjudicación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF); no ostentar patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales ni ser propietario de otro bien rural.

De igual manera, cuando la visión de la política agraria se aparta de su objetivo primordial, relegando los campesinos a un segundo plano para priorizar a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad jurídica y económica, tal y como ocurrió con los proyectos de desarrollo agropecuario o forestal impulsados por la Ley 1450 de 2011, es deber del juez constitucional defender los intereses de las comunidades campesinas y las conquistas históricas a favor de los sectores marginados.

Lo dicho hasta el momento no implica que la dignificación del trabajador agrario deba realizarse a costa del interés general y el desarrollo del país. Por el contrario, el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella, contribuye por esa vía al mejoramiento de toda la sociedad. Propósito que la Ley 160 de 1994 retoma al establecer que el primer objetivo de la reforma agraria es promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social y la democracia participativa.

6.2.4. En resumen, la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional y la legislación agraria posterior han reivindicado la imprescriptibilidad de las tierras baldías, atendiendo los imperativos y valiosos objetivos que promueven el sistema de reforma y desarrollo rural, y que justifican un régimen diferenciado y focalizado en favor de los trabajadores del campo."

Igualmente, frente a los **bienes baldíos** y la normatividad aplicable a los mismos, la Corte Constitucional en sentencia T – 548 de 2016, precisó:

"El ordenamiento jurídico colombiano se ha preocupado por regular la situación de los bienes baldíos a través de diferentes instrumentos normativos que continúan vigentes y que se remontan al siglo pasado. A juicio de algunos intérpretes del derecho pareciese existir un conflicto aparente entre normas, al existir leyes que privilegian la presunción de bien privado y otras que fortalecen la presunción de bien baldío.

En lo que refiere a las normas que fundamentan la presunción de bien privado, los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 indican que los bienes explotados económicamente se presumen de propiedad privada, y no baldíos. De acuerdo con lo anterior, todo bien que se encuentre bajo la posesión de un particular que esté

realizando sobre el inmueble hechos positivos, propios de señor y dueño, como actividades agropecuarias, tendrá la presunción de ser un bien privado.

(...)

Si se observasen estas normas de forma literal y sin atender a una interpretación sistemática, sería evidente que todo bien inmueble poseído con fines de explotación económica es de carácter privado. Sin embargo, tal y como lo ha reconocido la sentencia T-488 de 2014 y como lo destacan en sus conceptos la Defensoría del Pueblo y el Observatorio de Restitución de Tierras, es necesario acudir a otras normas del ordenamiento para realizar una labor de hermenéutica jurídica aceptable y acorde con el ordenamiento constitucional y legal.

Es así como, de forma posterior a la Ley 200, fueron expedidas diferentes normas que regulan lo relativo a los bienes baldíos del Estado, incluyendo nuevas reglas en materia de presunción y disposiciones tendientes a fortalecer la figura de los baldíos. **Entre las normas posteriores esta la misma Constitución Nacional que establece que los bienes públicos son imprescriptibles, inalienables e inembargables:**

(....)

Estableciendo la misma Carta Política de forma inmediata una finalidad para tales bienes, la cual será analizada en el siguiente acápite, pero que busca que los bienes públicos, especialmente los inmuebles rurales, estén destinados a cumplir con las finalidades propias del Estado Social de Derecho. Estando, entre tales fines, los compromisos con poblaciones especialmente protegidas y el acceso a los derechos de estos grupos, tal y como lo refleja el artículo 64 de la Constitución:

(...)

Ahora bien, **el constituyente consideró de tal importancia los relativos a los bienes públicos, especialmente los baldíos, que reservó la regulación de estos al Congreso de la República, dejando en manos del legislador la expedición de las normas sobre adjudicación y recuperación de tierras baldías:**

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”

En virtud de sus funciones, el legislador ha expedido diferentes estatutos sobre el tema, algunos de ellos anteriores a la Constitución de 1991. Entre estos, **el Código**

Civil, desde 1873, reconoce que los baldíos son todos aquellos bienes que carecen de dueño, generando una clara presunción en favor de estos últimos:

“Artículo 674. Bienes Públicos y de Uso Público. 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.

Artículo 675. Bienes Baldíos. Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño” (Negrillas fuera de texto).

Asimismo, lo hace el Código Fiscal, que además reconoce desde 1912 la **imprescriptibilidad de los mismos, creando la imposibilidad jurídica de que estos bienes sean adquiridos por adjudicación judicial vía proceso de pertenencia. Es así como los artículos 44 y 61 de este último Código, aún vigentes, refuerzan la presunción de bien baldío con la que cuentan todos aquellos inmuebles que carecen de registro o de dueño:**

“Artículo 44. Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, **los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño,** y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 56.

(...)

Artículo 61. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción” (Negrilla por fuera del texto original).

Dicho lo anterior, podría indicarse que la Ley 200 es posterior al Código Civil y al Código Fiscal, **sin embargo a la luz de nuestro actual texto constitucional y de forma posterior al precitado precepto, han sido expedidas otras normas que reivindican la figura de los baldíos, la presunción que favorece a estos y su absoluta imprescriptibilidad.**

Es así como **la Ley 160 de 1994 crea el Sistema de Reforma Agraria y regula el único procedimiento para hacerse titular de un bien baldío, otorgando la competencia para generar tal título traslativo al Incora, después Incoder y hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT), descartando en el artículo 65 que la figura del poseedor pueda darse**

sobre los bienes baldíos, calificando como ocupantes a aquellas personas que exploten uno de estos bienes sin contar con previa adjudicación de la entidad competente.

(...)

Finalmente, **vale recordar que el estatuto de procedimiento civil vigente reconoce en su artículo 375 que en el proceso de pertenencia no se podrán generar declaratorias sobre bienes baldíos y que, si se llegasen a tener dudas sobre la calidad del bien, deberá vincularse al proceso civil al Incoder, hoy ANT:**

(...)

En tal sentido, **el nuevo estatuto procesal brinda al juez herramientas para poder resolver las posibles dudas que le surjan de acuerdo con la naturaleza jurídica del bien objeto del proceso de pertenencia, permitiéndole de ser el caso vincular a las entidades competentes, llenarse de pruebas y argumentos y tomar una decisión con la debida valoración probatoria y en derecho. Igualmente, le permite la norma apartarse del conocimiento del caso, bien sea a través de un auto de rechazo in limine o por un auto de terminación anticipada si durante el proceso confirma que se trata de un bien baldío. Lo anterior, siempre y cuando el proceso de pertenencia haya sido admitido con posterioridad a la entrada en vigencia del Código General del Proceso.**

En consecuencia, **el mismo sistema jurídico ha reconocido la existencia de dos presunciones, una de bien privado y otra de bien baldío, que pareciesen generar un conflicto normativo. No obstante, cuando se analizan de forma sistemática permiten entrever la interpretación adecuada ante la cual debe ceder nuestro sistema jurídico.**

En tal sentido, los artículos 1 y 2 de la Ley 200 de 1936 no entran en contradicción directa con las referidas normas del Código Civil, el Código Fiscal, el Código General del Proceso, la Ley 160 de 1994 y la Constitución Nacional, ya que al leerse en conjunto se descubre que el conflicto entre estas es apenas aparente. Lo anterior, debido a que **la presunción de bien privado se da ante la explotación económica que realiza un poseedor, y, como se observó, en lo que se refiere a los bienes baldíos no se puede generar la figura de la posesión sino de la mera ocupación.**

Por lo anterior, no se puede concluir que una norma implique la derogatoria de la otra o su inaplicación, sino que se debe comprender que regulan situaciones jurídicas diferentes y que deben ser usadas por el operador jurídico según el caso. **Es por ello que el legislador, de forma adecuada, previó cualquiera de estas situaciones en el Código General del Proceso, brindándole al juez que conoce del proceso de pertenencia las herramientas interpretativas para resolver el aparente conflicto normativo, así como las herramientas probatorias para llevar a una buena valoración**

de la situación fáctica. Reconociendo, sin lugar a dudas, que en todos los casos en los que no exista propietario registrado en la matrícula de un bien inmueble, debe presumirse que este es un bien baldío.

En conclusión, el juez debe llevar a cabo una interpretación armónica y sistemática de las diferentes normas existentes en torno a tan específico asunto, tales como 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, **sin desconocer que existe una presunción iuris tantum en relación con la naturaleza de bien baldío, ante la ausencia de propietario privado registrado, pues tal desconocimiento lo puede llevar a incurrir en un defecto sustantivo por aplicar una regla de manera manifiestamente errada, sacando la decisión del marco de la juridicidad y de la hermenéutica jurídica aceptable.**

(...)

De igual manera, al haber omitido dilucidar la naturaleza jurídica del bien, incurrió el juzgador de instancia **en una falta de competencia para decidir sobre la adjudicación del mismo, como quiera que de tal claridad depende establecer cuál es la autoridad competente para disponer sobre la posible adjudicación del inmueble.**

Nótese entonces, que **al no estar acreditado que el bien objeto del proceso de pertenencia es un inmueble privado, el juez tampoco puede tener clara su competencia para conocer del asunto, debido a que de tratarse de un bien baldío, la autoridad competente para pronunciarse acerca del reconocimiento del derecho de dominio sobre el predio sería el Incoder (en liquidación) ahora en la Agencia Nacional de Tierra, tal y como lo determina el numeral 11 del artículo 4 del Decreto 2363 de 2015, en concordancia con el artículo 65 de la Ley 160 de 1994.**"

En el caso objeto de estudio, como ya se indicó, la Agencia Nacional de Tierras conceptuó que **NO está demostrada la propiedad en cabeza de un particular o entidad pública sobre el predio en cuestión, por lo cual se debe emitir concepto de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, en el sentido de indicar que con los elementos de juicio que se tienen en este momento el predio con FMI 170-10726 no acredita propiedad privada y es un inmueble rural baldío, el cual solo puede ser adjudicado por la Agencia Nacional de Tierras a través de Resolución (Título Originario)**".

Es de resaltar que dicho pronunciamiento se fundamenta en: 1º) Que de acuerdo con la información registral del predio con folio de matrícula N°

170-10726, no se evidencia un derecho real de dominio en los términos que establece el artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

Debe resaltarse que, de acuerdo con el artículo 3° de la Ley 2363 de 2015, la ANT "**como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación**"

De acuerdo con lo anterior, atendiendo a que la autoridad competente para pronunciarse sobre la naturaleza jurídica de la propiedad rural, luego de analizar la información registral y la documentación pertinente, conceptuó que el predio denominado Santa Rosa, identificado con Folio de Matrícula Inmobiliaria N° 170-10726 es baldío; conforme a lo previsto en el numeral 4° del artículo 375 del C.G.P. y la jurisprudencia citada, corresponde a este Juzgado decretar la terminación inmediata de las presentes diligencias y, en consecuencia, ordenar que se archiven, toda vez que, la competencia para adjudicar el predio corresponde a la Agencia Nacional de Tierras, conforme a lo previsto en las Leyes 160 de 1994 y 2365 de 2015 y no a los funcionarios judiciales.

Finalmente, infórmesele a la curadora ad litem designada sobre la terminación del proceso y, en consecuencia, su relevo del cargo. Por la Secretaría líbrese el oficio correspondiente.

En consecuencia, el JUZGADO PROMISCOO MUNICIPAL DE EL PEÑÓN (CUNDINAMARCA),

RESUELVE:

PRIMERO: DAR POR TERMINADO de forma anticipada el presente proceso de pertenencia, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Levantar las medidas cautelares decretadas en el asunto de la referencia. Oficiese a quien corresponda.

TERCERO: Por Secretaría archívense las presentes diligencias y devuélvanse a la parte interesada los anexos de la demanda sin necesidad de desglose, de requerirse.

CUARTO: INFORMAR a la curadora ad litem, sobre la terminación del proceso y en consecuencia su relevo del cargo.

QUINTO: Contra la presente providencia procede el recurso de apelación, de acuerdo con el inciso final del numeral 4° del artículo 375 del C.G.P.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



LUIS ARIEL CORTÉS SÁNCHEZ
Juez

Hoy **17 de febrero de 2023**, se **NOTIFICA** a las partes del actual proveído, de manera articulada, bidireccional y flexible, por anotación en el ESTADO tanto físico como ELECTRÓNICO **fijado** en el sitio WEB de la Rama Judicial N° **005/2022**.

CARLOS EDUARDO POLANIA MEDINA
SECRETARIO

Firmado Por:
Luis Ariel Cortes Sanchez
Juez

Juzgado Municipal
Juzgado Promiscuo Municipal
El Peñon - Cundinamarca

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **fc6ccf2bdf78513f6f7461a005529aac4152b26741e57f70aa66639ec36b70008**

Documento generado en 16/02/2023 12:49:35 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>