

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CUNDINAMARCA

SALA CIVIL – FAMILIA

Bogotá D.C., septiembre dos de dos mil veintiuno.

Proceso : Expropiación.
Radicación : 25183-31-03-001-2018-00175-02.

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la demandante Agencia Nacional de Infraestructura, contra el auto proferido el 16 de diciembre de 2020 por el Juzgado Civil del Circuito de Chocontá, que rechazó la demanda.

ANTECEDENTES

1. La Agencia Nacional de Infraestructura presentó demanda en contra de Claudia Yamile Velandia Pulido, Julio César, Marina, Eva Julia, Ana Tulia, José Ignacio, Pedro Antonio y Lucy Velandia Castro, Rosalba Velandia de Rozo, Adelina Velandia de Prieto y el Municipio de Guatavita, pretendiendo que se decretara la expropiación de una franja de terreno de 491.57 m² del predio denominado “San Joaquín”, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-1183192, ubicado en la vereda El Choche del municipio de Guatavita, con el propósito de ejecutar el proyecto vial del corredor perimetral de oriente de Cundinamarca.

La demanda se admitió con auto del 17 de septiembre de 2018 y notificados los demandados se opusieron a la expropiación; en la audiencia del artículo 399 del C.G.P., el a-quo declaró configurada la nulidad del numeral 8 del artículo 133 del C.G.P., pues no se había dirigido ni notificada la acción a ninguna de las personas que podían tener legitimación en causa por pasiva en estos asuntos, conforme lo establecía el artículo 399 del C.G.P., por lo que inadmitió la demanda para que la misma se dirigiera contra quien cumpliera una de las condiciones que la norma señalaba necesaria para resistir la pretensión.

La declaratoria de nulidad fue apelada por la demandante y el Tribunal la confirmó en proveído de diciembre 11 de 2019, consideró que aunque los demandados herederos Velandia como el municipio de Guatavita tenían la calidad de adjudicatarios y donatario en la sucesión de Ignacio Velandia y Julia Castro, aquellos causantes sólo tenían derechos y acción es herenciales en la sucesión de Nicanor Bernal y Margarita Muñoz, que habían comprado en el año 1958 al señor Rogelio Félix Velandia, quien a la vez adquirió derechos y acciones herenciales de manos de Jacinto, Emilio, Heraclio, Y Obdulia Bernal entre 1912 y 1927, como se leía en la anotación primera y la complementación del folio de matrícula inmobiliaria.

Que no tenían entonces los demandados condición de titulares de derechos reales sobre el predio perseguido en expropiación pues, aunque pretendieron ganar el dominio del bien en proceso de pertenencia sus pretensiones fueron negadas, según podía colegirse del folio, de cuyas anotaciones podía además colegirse que carece de titular de derechos reales, pues su historia registral, anotación primera, inició con compraventa de derechos y acciones.

2. El 5 de junio de 2019 el extremo demandante presentó subsanación de la demanda, alegando que, aunque desde la apertura del folio de matrícula inmobiliaria el bien no ha tenido titular de dominio, sí ha contado con titulares de derechos y acciones sucesorales en falsa tradición, “lo cual les otorga derechos sobre herencia y por ende un derecho real de herencia sobre el inmueble”, de modo que debía aceptarse que promoviera la demanda en contra de aquellos.

Agregó que con el rechazo del libelo no se lograría adquirir el derecho real de dominio sobre el predio ni por enajenación voluntaria ni a través de proceso judicial, lo que vulneraría los artículos 58 y 229 de la Constitución Política.

El 21 de octubre de 2019 el a-quo solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá que expidiera certificación en la que constaran los titulares de derechos reales registrado en el inmueble, el que se remitió al correo electrónico del despacho el 4 de noviembre de 2020, advirtiendo que en el predio había “inexistencia de pleno dominio y/o titularidad de derechos reales” [Fl. 226], que los actos allí registrados no acreditaban la propiedad privada, sino que eran falsas tradiciones y, por tanto, no se podía certificar a ninguna persona como titular de derechos reales.

2. El auto apelado

El 16 de diciembre de 2020 encontró que no se había incumplido lo dispuesto en el numeral primero del artículo 399 del C.G.P., siendo insuficientes que se alegara que la demanda se incoaba en contra de los señores Velandia por ser titulares del derecho de herencia, pues éste recaía sobre una universalidad de bienes y no sobre un fundo en particular, razón por la que rechazó la demanda por no haberla subsanado adecuadamente.

3. La apelación

Inconforme con la decisión, el apoderado de la demandante interpuso el recurso de apelación sosteniendo que la interpretación que el a-quo efectuó respecto del artículo 399 del C.G.P. es arbitraria y restrictiva del alcance de la norma, además de transgresora del principio de legalidad y del derecho al debido proceso.

Que cuando la norma se refiere a los derechos reales lo hace usando una expresión plural genérica, por lo que debe entenderse que incluye a todos los que enlista el artículo 665 del C.C., esto es, el dominio, el usufructo, la prenda, la hipoteca y la herencia.

Para el apelante, lo que exige la norma es que en la expropiación se demande a las personas titulares de derechos reales, sin importar si éstos recaen sobre una universalidad jurídica o un bien particular, requisito que no está contenido en la norma.

Luego de hacer extensas consideraciones sobre la etapa administrativa del trámite de expropiación, concluyó que el juez de primer grado había interpretado el estatuto procesal, sin tomar en consideración las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997, 1682 de 2018 que, en su criterio, deben ser aplicadas de manera preferente, a lo que agregó que se había omitido aplicar la presunción prevista en el artículo primero de la Ley 200 de 1936 y ley 4 de 1973, esto es, que al estar económicamente explotado el predio, debía tenerse que era un bien de naturaleza privada, como lo señalaba la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, fallo de tutela 15001-22-13-000-2015-00413-01.

CONSIDERACIONES

1. El problema jurídico que la demandante A.N.I. plantea en su recurso dice alusión a la interpretación o alcance del artículo 399 del C.G.P. y las consecuencias que se derivan de que en el folio de matrícula inmobiliaria del bien cuya expropiación parcial se persigue, carezca de titular de dominio, pero que, no obstante, viene siendo objeto de transferencia de derechos y acciones herenciales, por lo que ha sido explotado económicamente y debe por ello considerarse bien privado.

Para el recurrente debe volverse sobre la discusión del alcance de titular de derecho real que tiene el artículo 399 del C.G.P., para señalar contra quien puede dirigirse la acción, pues considera arbitraria la lectura del juzgado, y con ello la del Tribunal que en auto del 11 de diciembre de 2019, señaló que: “los llamados como demandados en el trámite de expropiación no tenían ninguna de las calidades señaladas en el artículo 399 del C.G.P., pues no eran titulares de

derechos reales sobre el bien objeto del proceso, no eran tenedores con contrato elevado a escritura pública inscrita, ni tampoco acreedores con garantía real.

Que aun cuando en 2012 iniciaron proceso de pertenencia para adquirir el dominio del inmueble, aquel finalizó sin que las pretensiones fueran prósperas, de conformidad con lo señalado en la anotación octava del folio de matrícula, de donde surge que no accedieron a la propiedad del predio”.

Igualmente se advirtió que: se “determinó como parte pasiva a Rosalba Velandia de Rozo, Adelina Velandia de Castro, Claudia Yamile, Julio César, Marina, Eva Julia, José Ignacio, Pedro Antonio, Lucy y Ana Tulia Velandia Castro, quienes aparecen como adjudicatarios en la sucesión de Ignacio Velandia y Julia Castro, según la anotación tercera del certificado de tradición del bien identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-1183192, así como también el Municipio de Guatavita, que registra como donatario en la anotación segunda de dicho documento.

Sin embargo, de la revisión de aquel certificado se observa que **aunque tanto los herederos Velandia como el Municipio de Guatavita tienen la calidad de adjudicatarios y donatario de Ignacio Velandia y Julia Castro, respectivamente, lo cierto es que los causantes simplemente ostentaban derechos herenciales en la sucesión de Nicanor Bernal y Margarita Muñoz, que compraron en 1958 al señor Rogelio Félix Velandia, quien a su vez los adquirió como derechos y acciones de manos de Jacinto, Emilio, Heraclio y Obdulia Bernal entre 1912 y 1927, según se lee de la anotación primera y la complementación del folio obrante a folio 1 del certificado de tradición”¹.**

Es lo anterior suficiente para concluir que no le asiste razón al apelante, ya que es incontrovertible que el artículo 399 del C.G.P. exige que la demanda se promueva contra los titulares de derechos reales principales **sobre** el bien que se pretende expropiar, pero lo que ostentan los accionados es un derecho de herencia sobre la universalidad patrimonial de Ignacio Velandia y Julia Castro.

Ciertamente, no se discute aquí que la herencia no sea un derecho real o no, sino se afirma que lo que tienen los demandados es un derecho respecto del patrimonio de los causantes como universalidad jurídica, lo que impide el cumplimiento del requisito previsto en el artículo 399 ibídem. Por ello se dijo en la providencia ya referida que “el derecho de herencia [es] en últimas la vía que abre paso a la transmisión del dominio [y] los bienes relictos propiedad del causante pasan a serlo de sus causahabientes, **pero como nadie puede transmitir lo que no tiene, el derecho que pasa del de cujus a sus herederos es similar en entidad y peso del que detentaba el fallecido”².**

2. No comparte el Tribunal que el a-quo haya realizado una lectura arbitraria y asistemática de la norma, pues en todas las regulaciones legales de expropiación se ha puesto énfasis de que son los titulares de derechos reales sobre el predio los llamados a ser demandados, pues también son ellos los destinatarios naturales de las indemnizaciones que podrían recibir de accederse al reclamo.

Ahora bien, aunque acompaña la razón al demandante cuando señala que la presunción de ser el bien inmueble explotado económicamente un bien privado y no baldío, fue la que acompañó por muchos años la interpretación o alcance del artículo 1 de la ley 200 de 1936, la Corte Constitucional y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia han llegado a la conclusión opuesta, esto es, que no basta la explotación económica de un bien para considera que es de naturaleza privada, sino que la ausencia de titulares de derecho de dominio en el folio de matrícula inmobiliaria, hace presumir el carácter de baldío del predio, como se desprende de las sentencias T-488 de 2014, T-293 de 2016, T-548 de 2016, T-549 de 2016 y T-407 de 2017 y los fallos

¹ TRIBUNAL SUPERIOR DE CUNDINAMARCA. Sala Civil-Familia. Auto del 11 de diciembre de 2019. Rad. No. 25183-31-03-001-2018-00175-02. Cuaderno 2, fol. 16 y ss.

² Ibid.

STC9846-2017 de julio 10 de 2017, STC10407-2017 de julio 19 de 2017, STC17415-2017 de octubre 25 de 2017, entre otras.

3.- En el caso no se discute que del folio de matrícula inmobiliaria del inmueble en cuestión, se desprende que el predio carece de titular de derecho de dominio, en efecto, en certificación especial solicitadas por la parte demandante y expedida a solicitud del juzgado de conocimiento inicial el Registrador de Instrumentos Públicos de Bogotá zona norte³, señala que respecto de la tradición: “se determina **la inexistencia de pleno dominio y/o titularidad de derechos reales sobre el mismo** toda vez que dichos registros no acreditan propiedad privada; hipótesis que corresponden a las falsas tradiciones, a las que se refiere la transcripción del parágrafo 3° del artículo 8° de la ley 1579 de 2012.” y que pone en “**NO SE PUEDE CERTIFICAR A NINGUNA PERSONA COMO TITULAR DE DERECHOS REALES**, toda vez que los actos posesorios que se encuentran inscritos no dan cuenta de la titularidad del mismo”.

Es decir, que no hay titular de derecho real principal sobre el bien que se pretende expropiar, el Registrador de Instrumentos Públicos de Bogotá, zona norte, indica que las anotaciones que se registran en el folio corresponden a actos de falsa tradición; que tal certificación es parte de sus funciones, el literal a del artículo 2 de la Ley 1579 de 2012 “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”, prevé: “OBJETIVOS. El registro de la propiedad inmueble tiene como objetivos básicos los siguientes: a) Servir de medio de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos de conformidad con el artículo 756 del Código Civil.”

Pues no se pudo clarificar en el trámite la situación jurídica del bien, la demandante no logró desvirtuar la naturaleza baldía del bien que pretende expropiar y no obstante su alegación de que la explotación económica que el predio ha tenido, pues viene pasando de una persona a otra por lo menos desde el año 1912, lo cierto es que tal presunción de bien privado, por su explotación económica varió, y hoy día existe precedente judicial o doctrina probable que vinculan a la autoridad judicial que debe emitir un pronunciamiento sobre el punto, a que parta su razonar de exponer la existencia de aquella doctrina, carga de transparencia, y de querer apartarse de esa lectura, argumentos que permitan dejar ver porque razón se justifica separarse de la doctrina probable, carga de argumentación.

En efecto, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencias STC1675-2017. Exp. 05000-22-13-000-2016-00398-01 de 10 de febrero de 2017 con ponencia del Magistrado Dr. ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO; reiterada en sentencia STC10407-2017. Rad. 11001-02-03-000-2017-01800-00 de 19 de julio de 2017, con ponencia del Magistrado Dr. LUIS ALONSO RICO PUERTA, señaló:

“4. En efecto, el artículo 202 de la Constitución Nacional de 1886 establecía que pertenecen a la «República de Colombia»: ...’2. *Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización.* ...’ A su turno, el artículo 675 del Código Civil se refiere a los baldíos, al establecer imperativamente que «[s]on bienes de la Unión todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño», norma que se incluyó, no como mera presunción sino como un mandato legal.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional⁴ ha puntualizado, que las tierras baldías «son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley»; es decir, que sólo el Estado tiene el poder de transferir el dominio de los bienes baldíos a favor de los particulares o de entidades de derecho público, a través de la adjudicación y con el cumplimiento de ciertos requisitos, desde el código civil originario se señala en su artículo 2519 del Código Civil «Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso»; posteriormente, el artículo 3° de la Ley 48 de 1882 consagró que: «[l]as tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto

³ Fl. 226 c.1.

⁴ C-595 de 1995.

en el artículo 2519 del Código Civil», mientras que la Ley 110 de 1912 artículo 61 reiteró dispuso que «[e]l dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción» y en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 se estableció que: «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 se 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»

4.2 Entonces, existen numerosas normas que siempre han pregonado la imposibilidad de obtener por usucapión los bienes del Estado y algunas se refieren en particular a los baldíos, las cuales como se dijo, parten de la constitución misma y en varias oportunidades han sido objeto de estudios de constitucionalidad (Ver sentencias C 595 de 1995; C 097 de 1996; C 530 de 1996; C 536 de 1997, entre otras) en las cuales siempre han sido declaradas exequibles.

4.3 Al respecto, la Corte Constitucional en la sentencia T-488 de 2014, recoge lo esencial en materia de imprescriptibilidad de los terrenos baldíos, y concluye que es procedente la tutela para proteger esos bienes del estado frente a las sentencias que han acogido las pertenencias demandadas por tratarse de bienes que son absolutamente imprescriptibles, y cuyo camino para la obtención de su dominio es única y exclusivamente la adjudicación por parte del Estado.

(...)

5. En ese contexto, resulta claro que los bienes baldíos son aquellos cuya titularidad está en cabeza del Estado y se encuentran situados dentro de los límites de este, y en virtud de esa calidad, los particulares pueden hacerse dueños de éstos, o las entidades de derecho público adjudicatarias, sólo y exclusivamente por adjudicación administrativa, para lo cual deberán acreditar ciertos requisitos contemplados en la ley, no siendo posible adquirirlos por otro modo como la usucapión.

6. Por lo expuesto se debe partir, para afrontar lo referente a la tutela que hoy se estudia, de la imprescriptibilidad de los bienes baldíos, y por lo tanto, de la imposibilidad de que dichos bienes sean obtenidos mediante procesos de pertenencia ante los jueces, sea ésta agraria o común, pero además, que si se procede por este medio, se incurre en procedibilidad del amparo de tutela por violación de normas sustanciales y por la existencia de un defecto orgánico porque el juez carecía de competencia funcional para adelantar y fallar el referido proceso.”

4. Precedente judicial que permite concluir que en la doctrina actual de la Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil y la Corte Constitucional, la falta de titularidad de dominio en el folio de matrícula inmobiliaria conduce a concluir que el bien es baldío, que no ha salido de la titularidad del Estado y que la única forma como su dominio puede ser adquirido es a través de la adjudicación que del mismo haga el ente Estatal.

Que no pueden ser objeto de adquisición por prescripción y en pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia T-548 de 11 de octubre de 2016, con ponencia del Magistrado Dr. Jorge Iván Palacio, se consideró que frente a los terrenos baldíos no se puede hablar de poseedor sino de ocupante:

“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. Por ello 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 duda, 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.”

Por ello, no puede variarse la decisión apelada, el Tribunal comparte los razonamientos del juzgado y ello conduce a la confirmación de la decisión recurrida, pues el predio objeto del reclamo es baldío y resulta ello invariable así el predio haya sido objeto de ocupación⁵, pues no es de propiedad privada ni se encuentra en el comercio humano (art. 2518 C.C.).

No es la expropiación la vía para adquirir el dominio parcial que requiere la entidad demandante si está dirigida contra quienes carecen de derecho real sobre el bien, pues su ocupación no cambia el carácter de bien baldío que el mismo tiene.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Superior de Cundinamarca, Sala Civil-Familia,

RESUELVE

CONFIRMAR el auto proferido el 16 de diciembre de 2020 por el Juzgado Civil del Circuito de Chocontá, que rechazó la demanda presentada por la Agencia Nacional de Infraestructura.

Sin costas por no aparecer causadas.

Notifíquese y devuélvase,

JUAN MANUEL DUMEZ ARIAS
Magistrado

Firmado Por:

Juan Manuel Dumez Arias
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
División De Sistemas De Ingeniería
Bogotá D.C., - Bogotá, D.C.

⁵ Corte Constitucional sentencia T-548 de 11 de octubre de 2016, M.P. Dr. JORGE IVÁN PALACIO, ya citada.

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:

6328310592317c73c8244a4e36a7020270a7959c6c855cebc74c7a8f4e825463

Documento generado en 02/09/2021 03:11:53 p. m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>