



República de Colombia  
Rama Judicial – Distrito Judicial de Cundinamarca  
**JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE FACATATIVÁ**

---

Ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Proceso: Servidumbre  
Demandante(s): TRANSMISORA COLOMBIANA DE ENERGÍA  
Demandado(s): María Nelcy Cante Contreras y otros  
Radicación: 25596-40-89-001-2021-00014-01

### **ASUNTO A DECIDIR**

Procede el despacho a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra del auto proferido el 21 de enero de 2021 por el Juzgado Promiscuo Municipal de Quipile.

### **AUTO APELADO**

A través de la providencia que es objeto de alzada el *a quo* rechazó de plano la demanda de la referencia, al considerar que *“el predio sobre el que recae la pretensión de imposición de servidumbre legal de conducción de energía eléctrica con ocupación permanente, tiene el carácter de PREDIO BALDIO”*; y ordenó la devolución de la misma en razón a que la solicitud debe ser presentada ante la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS quien *“tiene sus propias exigencias de forma y fondo”*.

### **MOTIVOS DE INCONFORMIDAD**

Contra la anterior determinación el apoderado de la parte actora interpuso recurso de reposición, y subsidiario de apelación, al considerarla desacertada. Manifestó que las servidumbres de servicios públicos domiciliarios, como la que se pretende en el proceso, cuentan con dos modalidades: la administrativa y la judicial. Que la judicial se encuentra regulada por la Ley 142 de 1994, la Ley 56 de 1981 y por el Código General del Proceso. Que el Decreto 2363 de 2015, mediante el cual creó la Agencia Nacional de Tierras, *“no asignó ni endilgó a la Agencia (...) competencia alguna para imponer gravámenes sobre bienes de propiedad de la Nación”*.

Agregó que si bien es cierto se expidió el Acuerdo 029 de 2009, *“Por el cual se establecen los lineamientos para la regulación y formalización de las servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública sobre los predios baldíos de la Nación”*, el artículo 2º es claro en señalar que *“el acto administrativo que resuelve de fondo, no constituye una decisión declarativa del derecho al ejercicio de la servidumbre, con ocasión de su origen, pues únicamente está llamado a resolver lo concerniente a la fijación del monto con ocasión de la afectación al predio baldío de la Nación, y la orden encaminada a su inscripción”*; sin que pueda considerarse que tal facultad *“afecta la competencia de las autoridades legitimadas para imponer servidumbres de servicios públicos por decisión judicial”*, puesto que *“la competencia que para el efecto dispone el artículo 117 de la Ley 142 de 1994 no fue objeto de derogatoria,*

*modificación ni adición por parte del referido decreto, además de tener en cuenta que el procedimiento para la imposición de servidumbres de servicios públicos se encuentra consignado en La Ley 56 de 1981, cuya competencia de conformidad con el artículo 15 del Código General del Proceso le corresponde a la jurisdicción civil todo asunto que no esté atribuido expresamente por la ley a otra jurisdicción”.*

Agregó que la naturaleza del predio materia del proceso lo único que determina es que la Agencia Nacional de Tierras, entidad que administra los bienes baldíos deba ser vinculada al proceso, tal como lo establece el artículo 14 del Acuerdo 029 de 2017.

Al desatar el recurso de reposición, explicó el *a quo* que la decisión adoptada se cimentaba fundamentalmente en la naturaleza jurídica del bien: bien baldío; y no en la existencia de un trámite administrativo.

### CONSIDERACIONES

1. En términos generales, la apelación tiene por objeto que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme cuando quiera que esta le cause agravio al recurrente y la misma no pueda soportarse en las pruebas regular y oportunamente incorporadas a la actuación o en las normas llamadas a regir el caso. Con todo, la competencia del superior no es irrestricta, amplia o plena, en la medida que, tratándose de un único apelante, la misma se encuentra circunscrita a los cargos o ataques que de manera particular y concreta han sido planteados (inciso 1º del artículo 328 del C.G. del P.<sup>1</sup>).

2. En orden a decidir el presente recurso habrá de determinarse si la naturaleza jurídica del bien materia del proceso, catalogado como baldío, obliga o impone que la competencia para conocer de la imposición de la servidumbre corresponda a la Agencia Nacional de Tierras.

3. Desde un punto de vista general, la imposición de una servidumbre legal para servicios públicos domiciliarios<sup>2</sup>, como la solicitada en el presente proceso, tiene dos modalidades de acuerdo con lo establecido en el artículo 117 de la Ley 142 de 1994: la administrativa y la judicial<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> “Artículo 328. Competencia del Superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.”

<sup>2</sup> De acuerdo con lo previsto en el artículo 809 del Código Civil, que establece las clases de servidumbres legales, “Las servidumbres legales son relativas al uso público, o a la utilidad de los particulares”. Las primeras comprenden el “uso de las riberas en cuanto sea necesario para la navegación o flote” y “las demás determinadas por las leyes respectivas.” En relación con este punto, la jurisprudencia ha explicado que “[l]as servidumbres de servicios públicos domiciliarios hacen parte de aquellas que el Código Civil denomina como servidumbres legales, y se definen, a partir de una interpretación armónica entre las normas que al respecto contiene el Estatuto Civil y la Ley 142 de 1994 (artículos 1º, 57, 1162 y 1172), como aquellas necesarias para «prestar los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural».” (CE. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001-03-06-000-2019-00173-00(C), 13 de diciembre de 2019).

<sup>3</sup> “Artículo 117. La adquisición de la servidumbre. La empresa de servicios públicos que tenga interés en beneficiarse de una servidumbre, para cumplir su objeto, podrá solicitar la imposición de la servidumbre mediante acto administrativo, o promover el proceso de imposición de servidumbre al que se refiere la Ley 56 de 1981.”

En relación con el trámite judicial, La ley 142 de 1994 remite expresamente a la Ley 56 de 1981, normativa que regula en el capítulo II de manera detallada el procedimiento para la imposición de servidumbre. Y que actualmente debe aplicarse teniendo en cuenta las medidas especiales adoptadas en el artículo 7º del Decreto 798 de 2020<sup>4</sup>. En lo no previsto en esta regulación debe acudir al Código General del Proceso, debido a la remisión normativa establecida en el artículo 32 *ibidem*<sup>5</sup>.

Como resultado, “*el procedimiento para la imposición de servidumbre de servicios públicos en sede judicial se sigue por las reglas contenidas en tres leyes diferentes, como lo son: i) la Ley 142 de 1994; ii) la Ley 56 de 1981 y iii) la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).*”<sup>6</sup>

4. Ahora bien, en punto a la naturaleza de los bienes baldíos y la posibilidad de establecer sobre ellos derechos reales accesorios, en particular el derecho de servidumbre, precisó el Consejo de Estado en auto del 13 de diciembre de 2019<sup>7</sup>, que:

*“Los bienes baldíos tienen una categoría especial, que se define a partir de dos elementos: titularidad y destinación. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que se trata de bienes públicos, esto es, de propiedad estatal, pero no de uso público, es decir, que no se destinan al uso y goce de la comunidad. En tal virtud los baldíos forman parte de la categoría de bienes conocidos como fiscales, los cuales han sido definidos como aquellos cuyo propietario es la Nación, pero aun así no cualquier persona tiene derecho a usarlos ni a adquirirlos, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades públicas, para la prestación de servicios públicos o para ser adjudicados a campesinos y con ello impulsar el acceso progresivo de ellos a la propiedad rural y al mejoramiento de su calidad de vida.”*

Explicó el Consejo de Estado, en la providencia que se cita, que a pesar de las limitaciones establecidas en nuestro ordenamiento respecto de la disponibilidad de esta clase de bienes (*i.e., imprescriptibilidad e inalienabilidad*), no por ello debe entenderse que no pueden ser adjudicados a un particular<sup>8</sup> o gravados para la adecuada prestación de un servicio público, cuando esto se requiera. En efecto,

*“(…) el carácter de imprescriptible e inalienable que tienen los bienes baldíos no impide que puedan ser adjudicados a particulares o ser destinados para el uso cuando se trate de servicios públicos, pues como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia SU-235/2016, por mandato expreso del legislador son precisamente los dos supuestos mencionados los que constituyen la vocación de esta especie de bienes públicos.”*

5. En el presente caso, el punto en que discrepan *a quo* y recurrente radica en si la competencia para decidir la imposición de la servidumbre de servicios públicos

<sup>4</sup> “Por el cual se adoptan medidas para el sector minero-energético en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020”.

<sup>5</sup> Ley 56 de 1981. “Artículo 32 Cualquier vacío en las disposiciones aquí establecidas para el proceso de la imposición de la servidumbre de conducción de energía eléctrica, se llenará con las normas de que habla el Título XXII, Libro 2 del Código de Procedimiento Civil.”

<sup>6</sup> CE. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001-03-06-000-2019-00173-00(C), 13 de diciembre de 2019.

<sup>7</sup> CE. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001-03-06-000-2019-00173-00(C), 13 de diciembre de 2019.

<sup>8</sup> *Cfr.* Artículo 65, Ley 160 de 1994.

materia del proceso, al tratarse de un bien baldío, es privativa de la Agencia Nacional de Tierras (tesis que de manera afirmativa defiende el *a quo*). O si a pesar de tal calidad -e independientemente de esta- persiste la competencia judicial general (tesis que defiende el recurrente).

6. La divergencia de interpretaciones entre *a quo* y recurrente tiene como centro de gravedad dos normas: el Decreto 2363 de 2015 y el Acuerdo 029 de 2017.

6.1. A través del Decreto 2363 de 2015 el Gobierno Nacional creó la Agencia Nacional de Tierras, entidad a la cual se le atribuyó la calidad de “*máxima autoridad de las tierras de la nación*” (artículo 3º). Dentro de sus funciones, en cuanto interesa al presente recurso, se establecieron las siguientes:

**“Artículo 4º. Funciones.** *Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:*

(...)

**11. Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5o y 6o del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.**

(...)

**24. Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales.”**

6.2. Por tanto, a la Agencia Nacional de Tierras le corresponde la *administración de las tierras baldías de la nación*, estando facultada para adelantar tanto los *procesos de titulación y transferencia* de las mismas, como para conceder su aprovechamiento mediante acuerdos contractuales. Adicionalmente, está facultada para adelantar procesos de *clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación o reversión de baldíos*. No obstante, tal normativa no contiene norma alguna que derogue o suprima la competencia jurisdiccional establecida en el artículo 117 de la Ley 142 de 1994, como tampoco se desprende que dentro de las facultades conferidas a la ANT se encuentre las jurisdiccionales para proceder a la *imposición, variación o extinción* de derechos reales accesorios sobre los bienes baldíos. Sobre este particular, se ha explicado que:

*“el Decreto 2363 de 2015 no asigna a la Agencia Nacional de Tierras competencia para imponer gravámenes sobre bienes de propiedad de la Nación mediante acto administrativo ni mucho menos por la vía judicial, particularmente sobre baldíos, como, por ejemplo, una servidumbre. Este punto indica que la competencia que para el efecto dispone el artículo 117 de la Ley 142 de 1994 no fue objeto de derogatoria, modificación ni adición por parte del referido decreto.”<sup>9</sup>*

<sup>9</sup> CE. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001-03-06-000-2019-00173-00(C), 13 de diciembre de 2019.

6.3. Ahora bien, el 31 de agosto de 2017 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expidió el Acuerdo 029 a través del cual se “establecen los lineamientos para la regulación y formalización de las servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública sobre los predios baldíos de la Nación”. Su articulado regula esencialmente los siguientes puntos:

*“i) los documentos que deben acompañar la solicitud que se le dirige a la autoridad correspondiente; ii) el estudio técnico que debe efectuar la autoridad correspondiente una vez que verifique que la solicitud fue presentada de manera correcta; iii) Los motivos por los cuales se debe rechazar la solicitud y el recurso que (sic) procedente contra esta decisión; iv) la consecuencia de no subsanar la solicitud, cuando la autoridad así lo indique; v) la posibilidad de presentar oposición a la solicitud; vi) la forma como se define la actuación administrativa y el contenido de dicha decisión; vii) el seguimiento que debe efectuar la Agencia Nacional de Tierras a las servidumbres impuestas sobre bienes baldíos; viii) la obligatoriedad de vincular a la Agencia Nacional de Tierras a los procesos judiciales mediante los cuales se pretende imponer una servidumbre sobre un bien baldío.”<sup>10</sup>*

6.4. El mencionado Acuerdo 029 de 2017 no solo no contiene ninguna disposición dirigida a modificar o derogar el trámite judicial previsto en la Ley 142 de 1994, a partir de la cual pueda entenderse que ha desaparecido la competencia judicial de imposición de servidumbre cuando el bien es baldío; sino que la hermenéutica del artículo 14 del Acuerdo 029 de 2017 precisamente lleva a la conclusión contraria. Dispone el indicado artículo lo siguiente:

*“Artículo 14. Procesos Judiciales de imposición de servidumbre. En el marco del proceso de regulación o imposición de servidumbre en sede judicial sobre terrenos baldíos, es importante vincular a la Agencia Nacional de Tierras, o quien haga sus veces, en su calidad de administrador de los predios baldíos de la Nación.”*

6.5. Si el proceso judicial de imposición de servidumbre sobre bienes baldíos hubiera desaparecido, quedando solo la vía administrativa, o si a la Agencia Nacional de Tierras se le hubiera asignado de manera privativa y excluyente la competencia para conocer de la misma, no se explica, de un lado, que el artículo 14 del Acuerdo 029 de 2017 haga referencia a los procesos judiciales de imposición de servidumbre sobre terrenos baldíos; como tampoco, en segundo lugar, que consagre la necesidad de vincular a tales procesos a la Agencia Nacional de Tierras. El efecto útil de las normas y su interpretación armónica, en particular del Decreto 2363 de 2015 y del Acuerdo 029 de 2017, evidencia que al lado de las competencias administrativas que se le asignaron a la Agencia Nacional de Tierras, subsisten las judiciales derivadas de la Ley 142 de 1994, la Ley 56 de 1981 y Ley 1564 de 2012.

7. En conclusión, la naturaleza jurídica del bien objeto del proceso, catalogado como un bien baldío, no impone que la competencia para conocer de la imposición de la servidumbre de la referencia corresponda a la Agencia Nacional de Tierras, pues,

<sup>10</sup> CE. Sala de Consulta y Servicio Civil. Radicación 11001-03-06-000-2019-00173-00(C), 13 de diciembre de 2019.

como fue visto las competencias administrativas que ejerce, no implican que hubiera desaparecido la modalidad de imposición judicial a la que acudió la parte demandante, hoy recurrente, razón por la cual procederá el despacho a revocar la providencia recurrida.

Por lo anteriormente señalado, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá (Cundinamarca),

### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** el auto proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Quipile el 21 de enero de 2021 por medio del cual rechazó de plano la demanda de la referencia, por las razones anteriormente expuestas.

**SEGUNDO: DEVUÉLVANSE** las presentes diligencias al Juzgado de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones pertinentes.

**TERCERO:** Sin condena en costas al no aparecer causadas.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**DIEGO FERNANDO RAMÍREZ SIERRA**  
Juez

**JUZGADO PRIMERO CIVIL DEL CIRCUITO DE  
FACATATIVÁ**

La providencia anterior se notifica por anotación en el ESTADO ELECTRÓNICO No. 40, hoy 9 de abril de 2021 a la hora de las 8:00 A.M.

**SANDRA MILENA SÁNCHEZ SEGURA**  
Secretaria