Magistrado Ponente: John Freddy Saza Pineda.
Número de Radicación: 13001-31-03-006-2013-00205-02.
Tipo de decisión: Sentencia de Sala Plena*
Fecha de la decisión: 11 de abril de 2016.
Clase y/o subclase de proceso: Ordinario de pertenencia.

PRESCRIPCIÓN EXTRAORDINARIA ADQUISITIVA DE DOMINIO-Requisitos, cuando se trata de bienes inmuebles.

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO-Los bienes baldíos son imprescriptibles. La única entidad competente para adjudicarlos es el Incoder, cuando se cumplen los requisitos legales.

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO-Le corresponde al demandante demostrar que el bien se encuentra en el comercio y que es susceptible de adquirirse por prescripción.

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO-El certificado de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos tiene como finalidad identificar los legítimos contradictores de la pretensión, mas no demostrar que el bien es de propiedad privada.

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO-Cuando la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos certifica que no aparece ninguna persona inscrita como propietaria de un inmueble, sea rural o urbano, le corresponde al demandante clarificar, ante el Incoder, si el bien que dice poseer es público o privado.

PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA DE DOMINIO-En caso de incertidumbre, sobre si el bien es público o privado, se deben desestimar las pretensiones.

VALOR PROBATORIO DE LAS COPIAS-Las copias simples o informales carecen de todo valor probatorio.

Nota de relatoría: Sentencia proferida por la Sala Civil-Familia, en pleno, mediante la cual unifica su jurisprudencia y establece un precedente judicial, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 del Código de Procedimiento Civil (35 del Código General del Proceso).

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CARTAGENA
SALA CIVIL-FAMILIA

Cartagena de Indias, D. T. y C., once de abril de dos mil dieciséis
(Discutido y aprobado en Salas de 24 de noviembre de 2015, 10 de marzo de 2016, 15 de marzo de 2016 y 6 de abril de 2016, según consta en el Acta No. 38 de 2016)

Proceso:	*ORDINARIO DE MAYOR CUANTÍA*
Demandante (s):	*INVERSORA FUSION S.A.S.*
Demandado (s):	*PERSONAS INDETERMINADAS*
Rad. No.:	*13001-31-03-006-2013-00205-02*

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 2 junio de 2015, dictada por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena, dentro del proceso de pertenencia adelantado por la sociedad **INVERSORA FUSIÓN S.A.S.** contra personas indeterminadas, trámite al cual fue vinculado el **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL** -en adelante **INCODER**-.

I. ANTECEDENTES

1. En su demanda, radicada el 21 de agosto de 2013, la demandante puso de presente los siguientes hechos:

1.1. A través de la escritura pública No. 103 del 28 de enero de 2013, otorgada en la Notaría Cuarta del Círculo de Cartagena, la sociedad **INVERSORA FUSIÓN S.A.S.** protocolizó la venta que le hiciera CARMEN CECILIA VALDÉS HERNÁNDEZ de la posesión de un bien inmueble ubicado en "*Pasacaballos, Carretera a Puerto Babel, Jurisdicción del distrito de Cartagena*", cuyos linderos y demás especificaciones aparecen consignados en la demanda. Dicho predio hace parte de un lote de mayor extensión, denominado "*Finca la Fusión*".

1.2. Desde ese entonces, ha poseído de forma pública, continúa, pacífica e ininterrumpida dicho inmueble y ha realizado actos constantes de disposición sobre éste, tales como "*construcciones y mejoras*", pagar "*los impuestos correspondientes*", entre otros, todo ello "*sin reconocer dominio ajeno*".

1.3. La posesión que ejerce actualmente y la que por "*más de 30 años*" tuvo CARMEN CECILIA VALDÉS HERNÁNDEZ, exceden el término de 20 años que establece la ley para "*la eficacia de la adquisición del dominio por el modo de la prescripción extraordinaria*".

1.4. Mediante certificación expedida por la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena se constató que sobre el predio cuya usucapión se pretende no figura "*persona alguna como titular del derecho real sujetos a registro*".

Con fundamentò en ese relato, pidió: ***a)*** declarar la "*prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio*" sobre el inmueble señalado anteriormente; y ***b)*** inscribir el fallo respectivo "*en el folio correspondiente de la oficina de instrumentos públicos del circulo de la ciudad de Cartagena, o se ordene la apertura de nuevo folio*".

2. El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena admitió la demanda por auto de 27 de agosto de 2013 y en esa misma providencia ordenó emplazar a las personas indeterminadas que se creyeran con derechos sobre el bien perseguido, en la forma establecida en el artículo 407 del C. de P. C.

3. Tras haberse surtido el aludido emplazamiento, se designó un curador *ad litem* a las personas indeterminadas, mismo que, en su oportunidad, no propuso excepciones y se atuvo a lo que resultara probado dentro del proceso.

4. Mediante auto de 29 de septiembre de 2014, el *a quo* ordenó la vinculación del **INCODER** al proceso, entidad que luego de ser notificada pidió negar la declaración de pertenencia invocada por la demandante, afirmando para ello que ésta no acreditó "*quién es el particular titular de dominio sobre el predio que pretende la declaración*" y, asimismo, tampoco logró "*desvirtuar la condición de baldío a favor del Estado como lo prescribe la legislación agraria*".

De otro lado, alegó que a través del proceso de pertenencia no se pueden adjudicar los bienes baldíos y propuso la excepción denominada "*falta de competencia del juzgado de conocimiento para decretar la pertenencia de un predio baldío*", puesto que "*la misma ley le otorgó una cláusula general de competencia a favor del Instituto en lo relativo a los terrenos baldíos que se caracteriza por comprender, en primer lugar, una función administrativa para ejercer sobre tales bienes actos de administración y disposición permitidos por la ley, como lo es adjudicar y titular los bienes baldíos de la Nación, aplicando los criterios y limitaciones previstos y, en segundo lugar, una función de policía administrativa, destinada a ejercer las acciones legales de vigilancia y control cuando se produzca, entre otros casos, la indebida apropiación de tierras baldías. Así mismo es competente para clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de*

su propiedad para identificar las que pertenecen al Estado y delimitar las tierras de la Nación y de los particulares, entre otras funciones y competencias".

5. Surtido el trámite procesal correspondiente, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena dictó la sentencia de 2 de junio de 2015, en la cual desestimó las pretensiones de la demanda, al considerar que la parte demandante no había identificado "*plenamente el bien objeto de declaración*".

En tal sentido, refirió que si bien la demandante se abstuvo de hacer referencia a ello en los hechos de la demanda, de la copia de la escritura pública No. 103 de 28 de enero de 2013 de la Notaria Cuarta del Circuito de Cartagena -aportada desde el inicio del proceso-, se evidencia que el bien inmueble que pretende adquirir está ubicado dentro de un predio de mayor extensión, denominado "*finca la fusión*", situación por la cual no sólo tenía la carga de "*identificar el predio de menor cabida objeto ser adquirido por prescripción*", sino que además, "*era obligatorio describir los linderos del predio de mayor extensión del cual se desprende, como forma de identificar el bien a adjudicar por este modo*".

Añadió, que de acuerdo con el artículo 76 del C. de .P. C., "*las demandas que versen sobre bien inmuebles, los especificaran por su ubicación, linderos y nomenclatura y demás circunstancias que los identifiquen*", de modo que la parte demandante debía identificar tanto el bien inmueble de menor cabida que pretende usucapir, como también el lote de mayor extensión dentro del cual está ubicado dicho predio. Sin embargo, al no hacerlo, no existía "*certeza de lo que versa el proceso*".

Asimismo, recalcó que la demandante "*omitió particularizar los linderos del lote de mayor extensión*", lo cual derivó en que "*el juez en la inspección judicial se limita solamente a identificar el predio de menor extensión cuya prescripción solicita pasando por alto el lote de mayor extensión, sin que se pueda establecer si el inmueble a prescribir se encuentra dentro del de mayor cabida*".

6. La parte demandante apeló la decisión anterior, con fundamento en que "*la jueza ha incurrido en un error al denegar la prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio*". En ese sentido, advirtió que era innecesario transcribir en el texto de la demanda los linderos y medidas del lote de mayor extensión del cual se segrega el predio que pretende usucapir, pues a la luz del inciso 2º del artículo 76 del C. de P. C. -modificado por el artículo 9º de la ley 794 de 2003- "*no se exigirá la transcripción de los linderos cuando estos se encuentren contenidos en alguno de los documentos anexos a la demanda*", como ocurre en el presente caso.

II. CONSIDERACIONES

1. En comienzo, debe ponerse de presente que la alzada aquí tramitada será resuelta por los miembros de la Sala Civil-Familia de este Tribunal, en pleno, atendiendo las atribuciones previstas en el inciso final del artículo 29 del C. de P. C.; lo anterior, en aras de unificar los pronunciamientos sobre la materia y de establecer un precedente judicial para casos venideros.

Hay que decir, igualmente, que no se advierte la existencia de nulidades, ni de otras circunstancias que impidan desatar de fondo la alzada.

2. Según establece el artículo 2518 del Código Civil, "*se gana por prescripción el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio humano, y se han poseído con las condiciones legales*", a lo cual añade el artículo 2531 de la misma obra que "*el dominio de cosas comerciables, que no ha sido adquirido por la prescripción ordinaria, puede serlo por la extraordinaria*", caso en el cual, señala el artículo 2532[1], se requerirá una posesión ininterrumpida, pública y pacífica de 10 años.

Del contenido literal de esas normas se desprende que, hoy por hoy, los elementos necesarios para que opere la declaración judicial de prescripción extraordinaria son los siguientes:

a) La identificación del bien cuya usucapión se alega;
b) Que dicho bien sea susceptible de prescripción; y,
c) Que se haya ejercido una posesión pública, pacífica e ininterrumpida;
d) Que ese comportamiento se haya extendido por un lapso no inferior a 10 años.

3. Ahora bien, en materia de inmuebles, la determinación del bien supone consignar en la demanda la porción de terreno que se posee, tal y como lo señala el artículo 76 del C. de P. C., en armonía con el artículo 31 del Decreto 960 de 1970, esto es, "*por su ubicación, linderos, nomenclatura y demás circunstancias que los identifiquen*", a lo que cabe agregar que si el señorío se ejerce sobre un predio de menor extensión, se debe determinar, asimismo, aquél de mayor extensión del cual éste se ha segregado. Desde luego que en uno y otro caso se aplica la regla contenida al final del aludido precepto, en el sentido de que "*no se exigirá la transcripción de linderos cuando estos se encuentren contenidos en alguno de los documentos anexos a la demanda*".

[1] Modificado por el artículo 6° de la Ley 791 de 2002.

4. Verificada esa identificación, corre por cuenta del demandante demostrar que el bien se encuentra "*en el comercio*" y que es susceptible de ganarse por prescripción.

En ese sentido, es necesario tener en cuenta que el Código Civil trazó en comienzo un límite a la usucapión, al indicar que "*los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso*", norma que complementó el numeral 4º del artículo 407 del C. de P. C. al precisar que "*la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público*", es decir, que no puede adquirirse por esta vía el dominio de los bienes públicos, en general, ya sean baldíos o fiscales. Ese mismo enfoque se mantiene en el numeral 4º del artículo 375 del C. G. del P[2].

En materia de inmuebles, tal exigencia supone verificar que el predio hace parte del dominio privado, lo cual se constata a través del respectivo certificado de tradición y libertad expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del lugar donde se ubique el bien, con indicación de la persona que figura como propietaria. Precisamente, el numeral 5º del artículo 407 del C. de P. C. enseña que "*a la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro, o que no aparece ninguna como tal. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real principal sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella*". Así también lo consagra el numeral 5º del artículo 375 del C. G. del P[3].

5. Sucede, sin embargo, que en algunos eventos la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos expide un certificado en el que advierte que "*no aparece*" ninguna persona inscrita como propietaria del inmueble o que a éste no se le ha asignado un folio de matrícula inmobiliaria.

Como ha entendido la Corte, "*el certificado del registrador de instrumentos públicos que, de conformidad con el artículo citado [407], debe acompañarse a la demanda introductoria del proceso, no es cualquier certificado expedido por ese funcionario, sino uno en que, de manera expresa, se indiquen las personas que, con relación al específico bien cuya declaración de pertenencia se pretende, figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro, o uno que de manera clara diga que sobre ese inmueble no aparece ninguna persona como titular de derechos tales. (...) De lo anterior, resulta que no es lo mismo certificar que se ignora quiénes son titulares de derechos reales principales sobre un inmueble, que certificar que nadie aparece registrado como tal*"[4].

---

[2] Según reza esta norma, "*La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público*".

[3] De acuerdo con esta regla, "*5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales principales sujetos a registro. Cuando el inmueble haga parte de otro de mayor extensión deberá acompañarse el certificado que corresponda a este. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella. Cuando el bien esté gravado con hipoteca o prenda deberá citarse también al acreedor hipotecario o prendario*".

[4] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de 30 de noviembre de 1987.

6. Por otra parte, el artículo 675 del Código Civil señala que "*son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño*", de donde podría inferirse que en aquellos casos en los cuales no se acredita la propiedad privada sobre un inmueble, debe tenérsele como baldío.

7. Por supuesto que el Tribunal no desconoce que existen algunos pronunciamientos jurisprudenciales, según los cuales, en esos eventos, o sea, cuando "*no aparece*" ninguna persona inscrita como propietaria del inmueble y así lo certifica la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, el demandante no está en la obligación de "*demostrar que el bien no es baldío*".

Así lo reseñó la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia, entre otras, en los pronunciamientos de 9 de marzo de 1939, 31 de octubre de 1994 y 26 de agosto de 1997, en los cuales anotó:

7.1. "*De manera que si el actor ejerce posesión económica sobre el predio rural pretendido en usucapión, en ningún caso podrá exigírsele acreditar que ese bien "no es baldío" por haber salido del dominio del Estado y haber pasado a ser de propiedad privada*"[5].

7.2. "*...no es válido sostener que, ante la ausencia de titulares de derechos reales en el certificado de registro inmobiliario correspondiente, éste tenga que considerarse como baldío, ni tampoco que si la ley autoriza en esas condiciones el inicio del proceso de pertenencia es para que en él se acredite por el actor que se dan las condiciones de los artículos 3o. y 4o. de la Ley 200 de 1936. Como se sabe, con ese certificado se persigue únicamente la integración del litis consorcio necesario, pero jamás que sirva de prueba de la calidad de propiedad privada que tiene el inmueble... pues esa exigencia no la impone el legislador*"[6].

7.3. "*Así se tiene que, el sujeto pasivo de la demanda de declaración de pertenencia estará conformado por la persona o personas que aparezcan en el aludido certificado como titulares de derechos reales principales sujetos a registro -propiedad, uso, usufructo o habitación- sobre el bien en litigio, a quienes se les notificará del auto admisorio de la demanda, permitiéndoles iniciar la correspondiente defensa de sus derechos. Si en ese documento no se señala a nadie con tal calidad, porque no hay inscrito o no se ha registrado el bien, se daría lugar al certificado negativo, obligando dirigir la demanda contra personas indeterminadas*"[7].

---

[5] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de 9 de marzo de 1939, G.J. XLVII, pág. 798.
[6] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de casación de 31 de octubre de 1994, Exp. No. 4306.
[7] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de casación de 26 de agosto de 1997.

8. Y aunque es lo cierto que esos precedentes, en principio, podrían estar acompañados de fuerza normativa, a la luz del artículo 10º de la Ley 153 de 1887 y siguiendo los parámetros de la sentencia C-836 de 2001[8], para el Tribunal existen cambios en el escenario legal y una lozana conciencia en la defensa de lo público que permiten apartarse de las razones que allí aparecen consignadas.

8.1. En efecto, ha de señalarse que de un tiempo para acá existen diversas manifestaciones legales y jurisprudenciales acerca de la necesidad de defender el patrimonio estatal, sobre todo cuando se trata de procesos en los cuales se pueden ver afectados los bienes baldíos que, según la ley civil y la Constitución, pertenecen al Estado, tanto más si ese tipo de predios sirve al propósito de promover la igualdad, la solidaridad, la prevalencia del "*interés público o social sobre el particular*", un escenario de condiciones económicas justas y, además, el acceso a la propiedad privada de los grupos de personas que más lo requieren, como el campesinado, "*comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social*"[9].

Adicionalmente, también se ha dicho que "*la adjudicación de bienes baldíos responde al deber que tiene el Estado de suscitar las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva*[10], "*adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario*"[11].

Así, incluso se ha hecho referencia a la "*problemática institucional y social en torno a tierras baldías*"[12] y se ha insistido en la "*imposibilidad jurídica de adquirir por medio de la prescripción el dominio sobre tierras de la Nación, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994*", amén de recalcar que "*la única entidad competente para adjudicar en nombre del Estado las tierras baldías es el Incoder, previo cumplimiento de los requisitos legales*", por manera que "*los procesos de pertenencia adelantados por los jueces civiles, por otra parte, no pueden iniciarse -también por expreso mandato del legislador- sobre bienes imprescriptibles*"[13].

Igualmente, "*la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia*[14] *reiteró la imprescriptibilidad de los bienes baldíos como garantía del interés público y en prevención de solicitudes fraudulentas de pertenencia*"[15].

---

[8] En dicha providencia, la Corte Constitucional señaló que la "*fuerza normativa*" de los precedentes judiciales proviene "*(1) de la autoridad otorgada constitucionalmente al órgano encargado de establecerla y de su función como órgano encargado de unificar la jurisprudencia ordinaria; (2) de la obligación de los jueces de materializar la igualdad frente a la ley y de igualdad de trato por parte de las autoridades; (3) del principio de la buena fe, entendida como confianza legítima en la conducta de las autoridades del Estado; (4) del carácter decantado de la interpretación del ordenamiento jurídico que dicha autoridad ha construido, confrontándola continuamente con la realidad social que pretende regular*".

[9] Corte Constitucional, Sentencias C-006 de 2002 y T-488 de 2014.

[10] Constitución Política, art. 13.

[11] Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012.

[12] Corte Constitucional, Sentencia T-488 de 2014.

[13] Corte Constitucional, Sentencia T-488 de 2014.

[14] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia de 18 de julio de 2013, Exp. No.0504531030012007-00074-01.

Todo para hacer énfasis en que "*es deber del juez constitucional defender los intereses de las comunidades campesinas y las conquistas históricas a favor de los sectores marginados*"[16], imperativo que, desde luego, es de recibo en la jurisdicción ordinaria a través de los jueces civiles, que también están atados a los mandatos, propósitos y anhelos de la Constitución.

8.2. Por otro lado, nótese cómo el Decreto 1465 de 2013, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para reglamentar, entre otros, el artículo 48 de la Ley 160 de 1994[17], invoca "*la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad (artículo 58 C. P.), como la disponibilidad permanente de predios aptos para dar cumplimiento al mandato constitucional que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa (artículo 64 C. P.)*".

Esa misma normatividad, en su artículo 39 -compilado en el artículo 2.14.19.6.1 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015-, previó y reglamentó los denominados procesos de "*clarificación*" ante el Incoder, que tienen como fin "*clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada*".

De esa forma, no sólo se hace posible para el poseedor verificar si ejerce actos de explotación sobre bienes privados que estén en el comercio[18], sino que, además, se torna eficiente y efectiva la defensa de los bienes del Estado, a través de un procedimiento en el cual se garantizan los principios de publicidad y contradicción, pues se trata de una actuación en la cual, incluso, se debe practicar una inspección judicial (artículo 13 *ibídem*) y se profiere una resolución definitoria susceptible de ser impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa a través de la acción de revisión, conforme al artículo 21 del Decreto 1465 de 2013 -compilado en el artículo 2.14.19.2.17 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015-.

Cumplido ello, según el parágrafo 1º del artículo 40 del Decreto 1465 de 2013 -compilado en el artículo 2.14.19.6.2 del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015- "*el Incoder deberá remitir copia auténtica de la resolución de clarificación al IGAC para efectos de la formación o actualización de la cédula catastral y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, en los términos señalados en el presente*

---

[15] Corte Constitucional, Sentencia T-488 de 2014.
[16] Corte Constitucional, Sentencia T-488 de 2014.
[17] Según reza la norma, "*el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a: 1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado*".
[18] Debe observarse que según reiteró la propia Corte Constitucional en las Sentencias C-097 de 1996 y T-488 de 2014, los bienes "*baldíos son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, quien los conserva para su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad*".

decreto, para efecto de su registro como baldío de dominio de la Nación", caso en el cual se disipa toda duda sobre la naturaleza del inmueble y se puede determinar si su adquisición a través del modo de la prescripción es posible.

Valga aclarar, desde luego, que según ha dicho la doctrina autorizada, tal procedimiento es de recibo tanto para bienes rurales, como para bienes urbanos; en efecto, "*el presunto propietario sí puede solicitar al Incoder que adelante la clarificación de la propiedad de un determinado bien, siempre y cuando asuma los costos del proceso y previa aprobación de adelantar la actuación por parte del Consejo Directivo del Incoder... Opera sobre bienes inmuebles, donde exista duda sobre su tradición y no exista certeza sobre su calidad de baldío o de propiedad privada... Por regla general, la administración de los terrenos baldíos corresponde al Incoder, sin embargo, la Ley 137 de 1959, conocida como Ley Tocaima, facultó a los Municipios para disponer sobre la adjudicación de los bienes baldíos urbanos. Pese a ello no se dispuso nada acerca de los procedimientos dirigidos a clarificar la naturaleza de los predios urbanos cuando existan dudas acerca de su calidad de baldío o de propiedad privada. Sin embargo, se estima que el Incoder sí tiene competencia para iniciar y culminar el trámite de Clarificación de la Propiedad respecto de posibles predios baldíos urbanos administrados por los municipios y sobre los cuales se presenten dudas sobre su tradición y titularidad*"[19].

8.3. Tal actuación administrativa, por lo demás, representaría un acto posesorio significativo que refrendaría el señorío del poseedor sobre el bien, amén de que constituye una forma de lealtad y colaboración para con la administración de justicia, que en veces requiere de la aportación de elementos de juicio más certeros para tomar decisiones dotadas de un mayor grado de corrección.

Además, al así obrar el poseedor también contribuiría al proferimiento de decisiones acompañadas de un mayor grado de seguridad jurídica, con miras a evitar episodios desafortunados para el poder jurisdiccional que recientemente ha visto como se han tenido que dejar sin efecto diversas providencias judiciales -algunas antañosas- en las que se declaró la prescripción de bienes del Estado, con repercusiones, inclusive, en el campo disciplinario para los jueces que así procedieron[20].

Precisamente, a raíz de un proceso de pertenencia sobre un bien baldío, la Corte insistió en que era "*necesario determinar la naturaleza del bien en litigio, para impedir que, ante la falta de claridad y certeza sobre tal aspecto, se adjudiquen de*

[19] Restrepo, Juan Camilo; Bernal Morales, Andrés; La cuestión Agraria, Tierra y Posconflicto en Colombia; Grupo Editorial Penguin Random House; 2014.
[20] Véanse sentencia de tutela de 9 de diciembre de 2014 (Exp. No. 85001-22-08-003-2014-00161-01), sentencia de tutela de 12 de agosto de 2015 (Exp. No. 85001-22-08-000-2015-00068-01), sentencia de tutela de 3 de septiembre de 2015 (11001-02-03-000-2015-01917-00), sentencia de tutela de 28 de octubre de 2015 (Exp. No. 05000-22-13-000-2015-00176-01), sentencia de tutela de 4 de diciembre de 2015 (Exp. No. 85001-22-08-001-2015-00073-01) y sentencia de revisión de 15 de febrero de 2016 (Exp. No. 11001-0203-000-2004-01022-00), todas de la Sala de Casación Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia.

forma irregular mediante procedimientos judiciales que permitan su salida ilegítima del dominio público"[21].

8.4. A esas manifestaciones, que ya de por sí son significativas, debe añadirse que recientemente la Corte Constitucional tuvo la oportunidad de señalar que "*careciendo de dueño reconocido el inmueble y no habiendo registro inmobiliario del mismo*", surgen "*indicios suficientes para pensar razonablemente que el predio en discusión podía tratarse de un bien baldío*"[22], o lo que es lo mismo -parafraseando a esa Corporación-, frente a un terreno que carece de registro inmobiliario, es razonable pensar que se trata de un bien que pertenece al Estado, lo que justifica que previamente a cualquier pronunciamiento judicial en el proceso de pertenencia, se aclare si es público o es privado, a través del mencionado procedimiento administrativo de clarificación ante el Incoder.

De hecho, la propia Corte Constitucional advirtió que "*solicitar un concepto al Incoder sobre la calidad del predio...*" era "*presupuesto sine qua non para dar inicio al proceso de pertenencia*", lo cual acompasaría con la conclusión de que ese concepto previo podría obtenerse, precisamente, a través del procedimiento de clarificación de la propiedad previsto en el Decreto 1465 de 2013. Justamente, atendiendo esos planteamientos, esa Corporación dejó sin efectos un proceso de pertenencia promovido respecto de un bien que no figuraba con propietario inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y ordenó al Incoder adelantar "*-en el marco de lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1465 de 2013- el proceso de clarificación sobre el inmueble objeto de discusión, para establecer si ha salido o no del dominio del Estado*"[23].

8.5. Pero, para más señas, es preciso tener en cuenta la modificación de las reglas que, a partir de la implementación del C. G. del P., rigen para los procesos de pertenencia.

En efecto, el numeral 5º del artículo 407 del C. de P. C. señalaba que "*a la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro, o que no aparece ninguna como tal. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real principal sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella*"

Ahora, la norma de reemplazo, contenida en el numeral 5º del artículo 375 del C. G. del P., reza que "*a la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como*

---

[21] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de tutela de 28 de octubre de 2015, Exp. No. 05000-22-13-000-2015-00176-01. En ese mismo fallo, se compulsaron "*copias del expediente de tutela al Consejo Seccional de la Judicatura... para que en el ámbito de su competencia*", investigara "*disciplinariamente la actuación del Juez... quien dio curso a un proceso de pertenencia sobre un presunto bien baldío, en oposición a los medios de convicción allegados y a las disposiciones legales y jurisprudenciales sobre el asunto*".

[22] Corte Constitucional, Sentencia T-488 de 2014.

[23] Corte Constitucional, Sentencia T-488 de 2014.

titulares de derechos reales principales sujetos a registro. Cuando el inmueble haga parte de otro de mayor extensión deberá acompañarse el certificado que corresponda a este. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella...", a lo cual añade el numeral 10º ibídem que "*en ningún caso, las sentencias de declaración de pertenencia serán oponibles al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) respecto de los procesos de su competencia*".

Como fácil es observar, en la nueva concepción del legislador, para iniciar el proceso de pertenencia no sería suficiente una certificación en la que conste "*que no aparece ninguna persona*" como propietaria, quizá porque una interpretación armónica de las normas que regulan este tipo de juicios, así como de las normas relativas al manejo, conservación y protección de los bienes baldíos, impone entender que en un evento como ese, debe el demandante, previamente, clarificar ante el Incoder la situación jurídica del bien que dice poseer, para luego sí intentar la pertenencia, sobre la base de que versará sobre un bien que se halla efectivamente en el comercio.

Y aunque es lo cierto que las normas del C. G. del P. no rigen para este proceso en particular, lo cierto es que sí dejan ver el enfoque legislativo dado a la materia y, desde luego, permiten interpretar las reglas vigentes para cuando se inició la presente actuación, en el sentido de que debía el demandante demostrar, de manera idónea, oportuna y efectiva, que el bien cuya usucapión aduce no era de propiedad del Estado.

8.6. Es que no puede perderse de vista que, como lo ha precisado la misma Corte Constitucional, en referencia al artículo 407 del C. de P. C., "*bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo. Si la prescripción adquisitiva o usucapión es un modo de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio, al igual que los demás derechos reales, por haberse poseído durante el tiempo y con las condiciones señaladas por la ley, la imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo, que es precisamente lo que ocurre con las tierras baldías, cuyo régimen difiere del consagrado en el Código Civil*"[24], tanto más si el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 establece que "*la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslaticio 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*".

9. En suma, es predicable un cambio "*en la situación social, política o económica*" a partir del cual se debe entender que:

[24] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995.

a. En virtud de la dispositividad de los asuntos civiles contemplada en el artículo 2º del C. de P. C., en los juicios de pertenencia, el demandante debe acreditar los supuestos de hecho de las pretensiones, entre los cuales está que el bien se halle en el comercio y, por ende es prescriptible;

b. Cuando la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos certifica que "*no aparece*" ninguna persona inscrita como propietaria de un inmueble, corre por cuenta del demandante acreditar que no se trata de un bien baldío, lo cual puede hacer a través del proceso de clarificación de la propiedad previsto en el Decreto 1465 de 2013;

c. A falta de certidumbre sobre este aspecto, se deben desestimar las pretensiones, pues de lo contrario se podría ver afectado el patrimonio público. Dicho de otro modo, aunque exista una expectativa legítima del poseedor, ante la duda sobre la naturaleza del bien a usucapir debe primar el interés del Estado.

A la postre, aunque el proceso de pertenencia sirva al propósito de declarar la mutación en los titulares de la propiedad e, incluso, sea idóneo para su saneamiento, no está concebido para clarificar si ésta es pública o privada, puesto que a partir de normas especiales como el Decreto 1465 de 2013, tal actividad le compete exclusivamente al Incoder.

Entonces, con todo y que se aporte el certificado de marras al proceso, el mismo "*apenas tiene como finalidad identificar los legítimos contradictores de la pretensión, que no son otras personas, que aquellas que en él figuren como titulares de derechos reales, pero en manera alguna demostrar que el bien es de propiedad privada*"[25], pues a la luz de las normas vigentes, ello correspondería al referido instituto.

10. Es que como ya lo dijo el Tribunal, "*este tipo de eventos, en los que se busca que la sentencia judicial declare que un bien salió de un patrimonio para instalarse en otro, sin que normalmente medie la voluntad del dueño anterior, la labor probatoria del demandante debe ser acuciosa, oportuna y eficaz, de modo que a la luz del artículo 177 del C. de P. C. debe acreditar fehacientemente todos los elementos de la prescripción, esto es, que el bien sea susceptible de ganarse por esta vía, que lo ha poseído ininterrumpidamente de manera pública y pacífica y que, además, sus actos se han prolongado por el tiempo que exige la ley. Y si a la suya pretende agregarle las posesiones anteriores, también debe estar presto a demostrar juiciosamente los elementos que la jurisprudencia ha exigido para tal efecto, o sea, la existencia y continuidad de las posesiones y el vínculo que las ata. A la larga, como se trata de asuntos que no son de poca monta, por la trascendencia económica y social que de ellos se deriva, sólo cuando las pruebas son suficientes e idóneas para dar por*

[25] Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, sentencia de 28 de agosto de 2000, Exp. No. 5448.

establecidos todos esos presupuestos, se puede acceder a las súplicas de la demanda, con todos los efectos jurídicos erga omnes que de ello se siguen"[26].

11. Con apoyo en las reflexiones anteriores y de cara al caso concreto, estima el Tribunal que para acreditar la forma como la demandante adquirió la posesión de manos de CARMEN CECILIA VALDÉS HERNÁNDEZ, apenas se allegó una copia simple de la escritura pública No. 103 del 28 de enero de 2013[27], otorgada en la Notaría Cuarta del Círculo de Cartagena, la cual, al momento de ser aportada al proceso, carecía de valor probatorio.

Igual sucede con los documentos con los que se pretende demostrar la adquisición de la posesión por parte de CARMEN CECILIA VALDÉS HERNÁNDEZ y las declaraciones de posesión hechas por ésta e **INVERSORA FUSIÓN S.A.S.**[28], ya que se trata de reproducciones que en su momento no cumplieron las exigencias del artículo 254 del C. de P. C.

Precisamente, con relación a los documentos aportados en copia simple, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que "*la presunción de autenticidad de las copias simples que señala el inciso 4º del artículo 252, modificado por el artículo 11 de la Ley 1395 de 2010, sólo es aplicable si se trata de documentos que se aportan en original o en copias que cumplan con los requisitos señalados en los artículos 254 y 268 del estatuto adjetivo.*

De manera que el artículo 11 de la Ley 1395 de 2010 no equiparó el valor de las copias simples al del documento original, ni derogó las exigencias contempladas en los artículos 254 y 268 del ordenamiento procesal; por lo que no tiene ningún sentido afirmar algo distinto, pues si el legislador así lo hubiera querido, le habría bastado con eliminar del ordenamiento procesal las normas que imponen los aludidos requisitos o, simplemente, habría preceptuado que las copias informales tienen para todos los efectos legales el mismo valor que el original, lo que, evidentemente, no ha hecho.

De todo lo expuesto se concluye que las copias simples o informales carecen de todo valor probatorio, como lo ha venido sosteniendo esta Corporación en pretéritas decisiones; por lo que dictar una sentencia con fundamento en esa especie de documentos constituye, evidentemente, una violación al debido proceso"[29].

A partir de esas copias, pretende el apelante derruir la conclusión del *a quo* en el sentido de que no se precisaron los linderos del bien perseguido y del predio de mayor extensión en el cual se halla, esfuerzo que resulta infructuoso en vista de que a estas alturas no es posible reconocer fuerza probatoria a dichas reproducciones fotostáticas.

---

[26] Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Sala Civil-Familia, Sentencia de 16 de diciembre de 2015, Exp. No. 13001-31-21-002-2013-00029-02.
[27] Fls. 11 a 14, Cd. 1.
[28] Fls. 40 a 58, Cd. 1.
[29] Sentencia de fecha 7 de junio 2012. M. P. Ariel Salazar. Sala de Casación Civil-Corte Suprema de Justicia.

Y en cuanto al plano allegado[30] con la copia de la escritura pública No. 1072 de 28 de mayo de 2014 -que tampoco tiene constancia de haber sido autenticada-[31], dígase que también es copia simple y que, además, no aparece signado por la persona que lo elaboró, de suerte que en esas condiciones no podría tomarse como un elemento de convicción idóneo para desatar este asunto.

12. No obstante, aún si en gracia de discusión pudiera compartirse la afirmación del demandante en el sentido de que bastaban los documentos que allegó durante el proceso para identificar el predio de menor extensión que dijo poseer y el predio de mayor extensión dentro del cual éste se ubica, cual se infiere del artículo 76 del C. de P. C., de todos modos la demanda de pertenencia no tenía vocación de prosperidad, por versar sobre un bien respecto del cual no hay certeza de que sea privado.

Su labor probatoria en ese sentido, se limitó a aportar un certificado de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena[32], en el que consta que el bien cuya declaración de pertenencia reclamó, no tiene inscrito ningún propietario particular. De hecho, el bien perseguido no tiene matrícula inmobiliaria asignada, como tampoco hay evidencia de que la tenga el predio de mayor extensión dentro del cual aquél se encuentra. Por lo demás, el Incoder, citado por el *a quo* en este asunto, manifestó que la actora no acreditó "*quién es el particular titular de dominio sobre el predio que pretende la declaración*" y, además, tampoco logró "*desvirtuar la condición de baldío a favor del Estado como lo prescribe la legislación agraria*", lo cual corrobora la falta de claridad sobre la naturaleza del predio cuya usucapión es alegada.

En esas condiciones -se recalca-, aunque en principio se hubiera cumplido la carga que exigía el numeral 5º del artículo 407 del C. de P. C., es de concluir que a lo largo del proceso el demandante no acreditó -como era de su exclusivo resorte- que el inmueble de marras estuviera "*en el comercio humano*" o que hiciera parte de las "*cosas comerciables*" susceptibles de prescripción adquisitiva de dominio, de donde se sigue que a falta de prueba sobre ese presupuesto, contenido expresamente en los artículos 2518 y 2531 del Código Civil, no era posible acceder a la declaración de pertenencia.

13. En ese orden de ideas, no otra cosa se impone que confirmar el fallo de primer grado, por las razones aquí anotadas.

Las costas de esta instancia correrán por cuenta de la parte demandante, dada la improsperidad del recurso de apelación.

---

[30] Fl. 71, Cd. 1.
[31] Fls. 59 a 70, Cd. 1.
[32] Fl. 8, Cd. 1.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

1º. **CONFIRMAR** la sentencia de 2 de junio de 2015, dictada por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena, por las razones anteriormente anotadas.

2º Condénase a la parte demandante al pago de las costas de esta instancia; liquídense por la secretaría del *a quo*, incluyendo como agencias en derecho la suma de $800.000.oo.

3º. Previas las anotaciones del caso, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

Notifíquese y cúmplase.

JOHN FREDDY SAZA PINEDA
Magistrado Ponente

RAMÓN ALFREDO CORREA OSPINA
Magistrado

OMAR ALBERTO GARCÍA SANTAMARÍA
Magistrado

MARCOS ROMÁN GUÍO FONSECA
Magistrado