

República de Colombia



Corte Suprema de Justicia

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA DE CASACIÓN CIVIL

JESÚS VALL DE RUTÉN RUIZ
Magistrado ponente

STC15348-2014

Radicación n.º 11001-02-03-000-2014-02477-00

Discutido y aprobado en sesión de cinco de noviembre de dos mil catorce.

Bogotá, D.C., siete (7) de noviembre de dos mil catorce (2014).

Decide la Corte la acción de tutela instaurada por **Ana Isabel Bermúdez Quevedo** contra la **Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá**.

ANTECEDENTES

1. La promotora del amparo pretende protección constitucional de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la vivienda digna, que dice vulnerados con ocasión de la sentencia de 29 de julio de 2014 proferida por la Colegiatura criticada en el juicio

Radicación n.º 11001-02-03-000-2014-02477-00

abreviado de pertenencia que promovió junto con otras 403 personas contra la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. CORABASTOS.

Demandó, en consecuencia, ordenar al estrado accionado que «*decrete que hemos adquirido por el modo de la prescripción extraordinaria adquisitiva (USUCAPION) el dominio de viviendas de interés social, construidas por espacio superior a los 22 años*» (fl. 125 precedente).

2. En apoyo de tal solicitud adujo, en síntesis, después de relatar el trámite impartido al litigio referido, que mediante sentencia de primera instancia de 17 de febrero de 2014 emanada del Juzgado Trece Civil del Circuito de Bogotá, fue estimada la pretensión usucapiante de todos los allí demandantes respecto de las viviendas de interés social que cada uno posee, decisión que fue recurrida en apelación por CORABASTOS dando lugar a que la corporación criticada la revocara con fallo de 29 de julio siguiente y denegara lo deprecado.

Agregó que en esta providencia se incurrió en «*defecto sustantivo*» en la medida en que el Tribunal consideró que como la compañía demandada era una sociedad de economía mixta sus bienes son imprescriptibles, por ser fiscales, afirmación que desconoce que todas las sociedades de economía mixta se rigen por las reglas del derecho privado y por ende «*no son de derecho público*» (fl. 157 anterior); que tampoco se acreditó en el juicio que los bienes objeto del

Radicación n.º 11001-02-03-000-2014-02477-00

mismo fuesen fiscales pues no se allegó la «*declaratoria y destinación por parte de la entidad estatal en tal sentido, tal como una resolución que determine con certeza que tal o cual predio ha sido catalogado con tal calidad o estar dentro del inventario de predios estatales con esta destinación*» (fl. 154 de este cuaderno).

También censuró que no se haya observado que la Ley 9 de 1989 solamente dispuso como imprescriptibles los inmuebles de propiedad de los municipios, por lo que al tratarse de una compilación legal posterior al Decreto 1400 de 1970 (Código de Procedimiento Civil) aquella debe ser aplicada con preferencia respecto de este; y que en un caso idéntico la misma Corporación judicial accionada –aunque con funcionarios distintos– accedió a la pretensión de pertenencia esbozada por poseedores de predios desprendidos del mismo fundo de mayor extensión de propiedad de CORABASTOS, del cual fueron extractados los inmuebles que ellos poseen y que son objeto del litigio cuestionado en esta acción de tutela.

3. La Corte admitió a trámite la demanda de la referencia, dispuso tener en cuenta como prueba la documental aportada por el peticionario del amparo, requirió copia de las piezas procesales pertinentes y ordenó librar las comunicaciones de rigor.

4. El Juzgado Trece Civil del Circuito de Bogotá indicó que tanto en la sentencia de primera instancia como en la de

Radicación n.º 11001-02-03-000-2014-02477-00

segundo grado «*en cuanto a la valoración de la prueba,... se hizo el análisis correspondiente lo que condujo a la conclusión tomada en las decisiones en comento*», por lo que deprecó la desestimación de la solicitud de resguardo.

CONSIDERACIONES

1. Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela es un mecanismo jurídico concebido para proteger los derechos fundamentales, cuando son vulnerados o amenazados por los actos u omisiones de las autoridades públicas y, en determinadas hipótesis, de los particulares, cuya naturaleza subsidiaria y residual no permite sustituir o desplazar a los jueces funcionalmente competentes, ni los medios comunes de defensa judicial.

Por lineamiento jurisprudencial, en tratándose de actuaciones y providencias judiciales, el resguardo procede de manera excepcional y limitado a la presencia de una irrefutable vía de hecho, cuando “*el proceder ilegítimo no es dable removerlo a través de los medios ordinarios previstos en la ley*” (sentencia de 11 de mayo de 2001, exp. 11001-22-03-000-2001-00183-01); y, por supuesto, se cumpla el requisito de la inmediatez.

2. En el presente asunto el amparo deprecado no está llamado a prosperar, como quiera que la sentencia por medio de la cual el Tribunal encausado revocó el fallo de primera instancia y negó las pretensiones usucapien-tes de

los allí demandantes en el juicio abreviado de pertenencia objeto de cuestionamiento por vía constitucional, examinada desde la perspectiva *ius* fundamental no refleja un proceder abiertamente contrario al ordenamiento jurídico, puesto que se encuentra edificada en argumentaciones que no resultan caprichosas o antojadizas, de tal suerte que la decisión allí adoptada no puede ser interferida por la jurisdicción constitucional.

En efecto, para proceder en tal sentido la Corporación judicial convocada concluyó que CORABASTOS es una sociedad de economía mixta y por tanto es una entidad pública que se rige por el derecho privado, Citó jurisprudencia según la cual los bienes de las entidades del Estado que no estén destinados al uso público se consideran fiscales y concluyó que, en consecuencia, como los predios objeto de la acción de pertenencia están bajo el dominio de CORABASTOS son imprescriptibles por ser fiscales, de conformidad con el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, decisión que no luce antojadiza, caprichosa o subjetiva, con independencia de que la Sala la comparta, descartándose de esa manera la presencia de una vía de hecho.

En efecto, esa Colegiatura adujo lo siguiente:

En este orden de ideas, memoráse (sic) que es aspecto de vital importancia, establecer el carácter que ostentan los bienes que se pretenden adquirir, en la medida que los lotes objeto de la litis resultan ser de propiedad de una sociedad de economía mixta como lo es Corabastos, ente que hace

parte de la administración pública, específicamente de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

De cara a la naturaleza de dichas sociedades, la H, Corte Constitucional, en la sentencia C-316 de 2003 con ponencia del Dr. Jaime Córdoba Triviño, puntualizó: "Su organización es la propia de las sociedades comerciales, las cuales están previstas en el Código de Comercio. Los estatutos por los cuales se rigen son los expedidos por los socios y están contenidos en el contrato social', pero no obstante 'estar constituidas bajo la forma de sociedades comerciales,' no son particulares. Son organismos que hacen parte de la estructura de la Administración Pública, pertenecen al nivel descentralizado y son organismos vinculados' con 'personería jurídica' y 'autonomía administrativa'; en consecuencia, 'en la constitución de una sociedad de economía mixta el Estado o sus entidades territoriales o una empresa de capital público u otra sociedad de economía mixta pueden tener una participación mínima, mientras que los particulares pueden tener la participación mayoritaria, pero también puede ocurrir lo contrario'; siendo importante destacar 'que la participación económica de particulares conlleva a la intervención de éstos tanto en el manejo de la sociedad como en la toma de decisiones, según sea el monto de su aporte. No es el Estado quien actúa solo, sino en compañía de su socio, es decir de un particular.' ya que por tener 'ánimo de lucro' y siendo 'claro que habrá reparto de utilidades y de pérdidas entre sus socios..., los dineros que reciban por el ejercicio de su actividad serán repartidos entre las entidades públicas y los particulares'"⁹ (el destacado no es original).

En consecuencia, como no hay duda que dicha clase de entidades, no son de índole particular, sino público, sus bienes devienen imprescriptibles.

*Lo expuesto cobra sentido, a propósito de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, que reza: "La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de **propiedad de las entidades de derecho público**", (Resalta la Sala).*

Frente al tópico también ha precisado la jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, lo siguiente:

"Es de advertir que con las modificaciones al Código de Procedimiento Civil del Decreto 2282 de 1989, según el

Radicación n.º 11001-02-03-000-2014-02477-00

numeral 210 del artículo 1º, lo relacionado con la declaración de pertenencia pasó al artículo 407 del estatuto de los ritos y en su numeral 4º quedó expreso que...

"En la sentencia C-530 de 1996 la Corte Constitucional declaró exequible dicho precepto frente a la nueva Carta Política, en síntesis, porque en ella se delegó en el legislador la facultad de determinar cuáles bienes, además de los relacionados en su artículo 63, son inalienables, imprescriptibles e inembargables; uno de los fines del Estado es servirle a la comunidad, y éste se cumple cuando presta los servicios públicos, finalidad a la que están afectos los bienes fiscales; éstos por estar destinados al uso privado del Estado para la realización de sus fines merecen un tratamiento especial que los proteja, en beneficio de toda la sociedad; dicho canon no quebranta la igualdad, porque quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no se encuentra en idénticas condiciones en las que estaría si fuese de propiedad privada, toda vez que en el primer evento los intereses enfrentados son el general y el particular, mientras que, en el otro ambos son del último carácter; tampoco viola la primacía del derecho sustancial, en virtud de que es una regla que obliga al juez mas no al legislador; y menos infringe el acceso a la justicia, puesto que consagra la improcedencia de la declaración de pertenencia, y ello comporta la inexistencia del derecho.

"Por esa razón, esta Sala afirmó que 'hoy en día, los bienes que pertenecen al patrimonio de las entidades de derecho público no pueden ganarse por el modo de la prescripción adquisitiva de dominio, no porque estén fuera del comercio o sean inalienables, como sí ocurre con los de uso público, sino porque la norma citada (art. 407 del C. de P.C., se agrega) niega esa tutela jurídica, por ser 'propiedad de las entidades de derecho público', como en efecto el mismo artículo lo distingue (ordinal 4º), sin duda alguna guiado por razones de alto contenido moral, colocando así un dique de protección al patrimonio del Estado, que por negligencia de los funcionarios encargados de la salvaguardia, estaba siendo esquilado, a través de fraudulentos procesos de pertenencia (sentencia de 12 de febrero de 2001, exp. 5597, citada en el fallo de 31 de julio de 2002, exp. 5812).

"Los denominados fiscales no están al servicio de la comunidad, sino para la utilización de su titular con miras a realizar sus fines, independientemente de su connotación de entidad pública. Inclusive, los administra como si fuera un

Radicación n.º 11001-02-03-000-2014-02477-00

particular, confluyendo en ellos atributos de la propiedad que le permiten gravarlos, enajenarlos o arrendarlos, entre otros actos. De ahí que el régimen jurídico aplicable es el del ordenamiento civil o comercial, sin perjuicio de la reglamentación general y especial aplicable, según el caso.

"Sin embargo, a pesar de que su "uso no pertenece generalmente a los habitantes", por ese solo hecho no se desconocen las repercusiones favorables que su detentación irroga a todos los ciudadanos, pues, el propósito de la administración pública en conjunto no es otro sino el bienestar común, es por ello que de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política "[l]os diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".

"Es claro, entonces, que tanto los bienes de uso público como los fiscales están destinados al cumplimiento de los fines del Estado, y por ello son objeto de protección legal frente a las eventuales aspiraciones de los particulares para apropiarse de ellos. Y esa es la razón por la que la Constitución y la ley consagran la prohibición expresa de que se declare la pertenencia de los mismos".

Por consiguiente, como el titular del derecho de dominio del predio de mayor extensión identificado con folio de matrícula inmobiliaria N° 50S-40343756 (fls. 1 a 24, C. 4 y C. 2) como aquellos que de él fueron segregados, es la Corporación de Abastos de Bogotá S.A. Corabastos, se impone predicar que tienen la condición de bienes fiscales¹, motivo por el cual es forzoso concluir que los demandantes no pueden aspirar a adquirir dichos bienes por la vía de la prescripción adquisitiva, como quiera, se insiste, que la sociedad demandada es una entidad de derecho público, que hace parte de la compleja estructura del estado, y que si bien en desarrollo de su objeto social realiza actos y negocios jurídicos, atados y regulados al derecho privado, también lo es, que tales actuaciones no la convierten per se en una persona jurídica de carácter privado. Pues adviértase, que una sociedad es catalogada como mixta, justamente cuando su capital social se conforma por aportes del estado y de los

¹ *Ibidem*, nota al pie N° 10. "Esta Corporación 'precisó que de la comentada norma se infería que los 'bienes de la Unión se clasifican en dos: de un lado, los de uso público, como las calles, plazas, puentes y caminos, y, de otro, los fiscales, es decir, aquellos que no estando adscritos a la prestación de un servicio público, forman parte del patrimonio estatal, ya sea por disposición constitucional, o porque han sido adquiridos por la Nación, los departamentos, los municipios y, en general las entidades de derecho público, para destinarlos a la organización de los fines que le son propios, siendo su uso común restringido o reprimido, distinción esta que, como es sabido, se funda en conceptos de un nítido perfil romanista" (sentencia de 29 de julio de 1999, exp. 5074).

Radicación n.º 11001-02-03-000-2014-02477-00

particulares, "característica que determina su sujeción a un régimen jurídico que le permita conciliar el interés general que se persigue por el Estado o por sus entidades territoriales, con la especulación económica que, en las actividades mercantiles, se persigue por los particulares". (Fls. 10 a 12 de este cuaderno).

Observa así la Sala, entonces, que la autoridad acusada no incurrió en la providencia en comento en defecto que amerite la intervención del juez constitucional, toda vez que sus inferencias obedecen al ejercicio propio de sus funciones, sin que puedan tildarse de arbitrarias o antojadizas, ni siquiera porque eventualmente pudiera disentirse de ellas se erige en razón suficiente para conceder el amparo, pues como de vieja data lo tiene dicho la Sala *«no constituye vía de hecho las meras discrepancias que se tengan con las interpretaciones normativas y las apreciaciones probatorias en las decisiones judiciales, por ser ello de competencia de los jueces»*².

3. Así mismo, respecto del argumento según el cual el artículo 51 de la Ley 9ª de 1989 modificó tácitamente el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, para posibilitar que los bienes sobre los cuales se levanten viviendas de interés social se consideren susceptibles de prescripción, con independencia de la naturaleza jurídica de la propietaria del fundo, recuerda la Sala que en sentencia de 16 de julio de 2010 estableció lo contrario, oportunidad en la cual esbozó lo siguiente:

² Cfr. sentencia de 21 de julio de 1995, rad. N.º. 2397.

Radicación n.º 11001-02-03-000-2014-02477-00

La Sala, en anterior oportunidad, al definir un asunto de idénticos perfiles a los que registra el caso materia de análisis, sostuvo que “[p]ara resolver la solicitud de tutela, liminarmente importa recordar lo que sobre el tema en cuestión, precisó recientemente la Sala³ [en torno a que] “[l]a prescripción (praescriptio), es un modo de adquirir el dominio de las cosas ajenas (usucapión o adquisitiva) o de extinguir las acciones y derechos ajenos (extintiva o liberatoria), concurriendo los requisitos legales (artículo 2512 Código Civil).”

“Tratándose de la usucapión, a más de la posesión durante el término legal, es menester la naturaleza prescriptible del bien (artículo 2518 del Código Civil) y el ordenamiento jurídico dispone su improcedencia “respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público” (numeral 4, artículo 407, Código de Procedimiento Civil).”

“Aunque el entendimiento de esta prohibición concernía a los bienes de uso público (artículos 63 Constitución Política; 674 ss. C.C; 1, Ley 41 de 1948), con la declaratoria de exequibilidad del numeral 4 del artículo 413 (hoy 407 según modificación del artículo 1, numeral 210 del D.E. 2282 de 1989) del Código de Procedimiento Civil y a partir de su vigencia el 1 de julio de 1971 (Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 16 de noviembre de 1978, CLVII, 263), se extendió a los fiscales, esto es, aquellos cuyo dominio estatal ostenta idénticas características a las de la propiedad particular y, por ello, están en el comercio “de suerte que hoy, tanto los bienes de uso público como los bienes fiscales no pueden adquirirse por usucapión” (Sala de Casación Civil, Sentencias de 28 de julio de 1987, 14 de junio de 1988, 12 de febrero de 2001).”

“La ratio legislatoris, conforme al fallo constitucional de exequibilidad del precepto, comporta una especial protección de los bienes de dominio de las entidades estatales, sean de uso público, sean fiscales, por lo cual, la consideración del Tribunal de Pasto a propósito de su imprescriptibilidad, no deviene caprichosa, arbitraria ni antojadiza, sino de su entendimiento de las disposiciones normativas.”

³ Cfr. sentencia de tutela de 24.09.07, exp. No. 01423-00.

Radicación n.º 11001-02-03-000-2014-02477-00

“Naturalmente, la aplicación del precepto, presupone necesaria e indefectiblemente la propiedad del bien (prius) para la actuación de la prohibición (posterius).”

“El supuesto fáctico de la norma (factum, tatbestand, fattispecie, état de chose) atañe, ya a bienes imprescriptibles, ora “de propiedad de las entidades de derecho público” y el mandamiento, efecto o consecuencia jurídica, es la improcedencia de la prescripción.”

“Por consiguiente, respecto de bienes de propiedad de las entidades de derecho público no procede pertenencia, siendo menester e imprescindible el dominio.”

“A contrario sensu, si el bien no es de propiedad de una entidad de derecho público no se verifica el supuesto fáctico ni se genera la consecuencia y, por tanto, procede la pertenencia, o sea, es susceptible de adquirirse por el modo constitutivo de la prescripción conforme a las reglas generales”

“2. Examinada la sentencia que es objeto de censura (fls. 9 al 12 de este c.) a la luz de lo anterior, no hay que hacer mayor esfuerzo para concluir que la Sala accionada incurrió en la vía de hecho que se le imputa, pues no obstante que constituía un punto pacífico que el inmueble cuyo dominio se pretendía adquirir por prescripción extraordinaria pertenecía a una entidad de derecho público, como es el “INURBE”, quien en su condición de demandado propuso la respectiva excepción de mérito “de ser el bien imprescriptible y falta de legitimación por pasiva”, revocó la sentencia de primer grado que había resuelto de manera adversa las pretensiones, para en su lugar acceder a éstas, con estribo en la interpretación aislada que realizó del artículo 51 de la Ley 9ª de 1989, actividad intelectual que la llevó a soslayar la prohibición categórica que consagra el numeral 4º del art. 407 del Código de Procedimiento Civil, al tenor de la cual [l]a declaración de pertenencia no procede respecto de bienes (...) de propiedad de las entidades de derecho público (...)’ ” (sentencia de 14 de diciembre de 2007, exp. 02042-00, ratificada en sentencias de 3 de junio de 2009, exp. 00880-00, 10 de agosto de 2009, exp. 01325-00, 11 de agosto de 2009, exp. 01319-00 y 6 de noviembre de 2009, exp. 2009-01953-00). (Radicación N.º. 11001020300020100108900).

4. Finalmente, en lo relativo a la supuesta vulneración del derecho a la igualdad, anota la Corte que no puede entenderse acreditada su conculcación, toda vez que dejando de lado la consideración del carácter vinculante del precedente horizontal y de las limitaciones con las cuales opera, el hecho cierto es que en el caso que nos ocupa el Tribunal accionado amoldó su decisión a los criterios previamente sentados tanto por la Corte Constitucional, como por la Corte Suprema de Justicia, en la forma en que ha sido detallada, de modo que resulta predicable la indiscutible prevalencia del precedente vertical.

5. Baste lo dicho en precedencia, para denegar la protección pedida.

DECISIÓN

Con fundamento en lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DENIEGA** el amparo solicitado.

Comuníquese mediante telegrama a los interesados y si la decisión no es impugnada, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

JESÚS VALL DE RUTÉN RUIZ

Presidente de la Sala

MARGARITA CABELLO BLANCO

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

FERNANDO GIRALDO GUTIÉRREZ

ARIEL SALAZAR RAMÍREZ

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA