



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil

AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

Magistrado ponente

STC9764-2021

Radicación n° 11001-02-03-000-2021-02219-00

(Aprobado en sesión virtual de cuatro de agosto de dos mil veintiuno)

Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto de dos mil veintiuno (2021).

Decide la Corte la acción de tutela instaurada por Dalgy Enith Cohen Vargas contra la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, a cuyo trámite se vinculó, de oficio y en condición de accionados, al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de esa ciudad, a Liseth Yohana Rincón Rueda en condición de heredera determinada de Héctor Jaime Rincón González, así como a los herederos indeterminados de éste; como intervinientes a las partes del recurso extraordinario de revisión objeto de la queja constitucional y del proceso de pertenencia que promovió la accionante contra la Terminal de Transportes de Valledupar SA; y como interesados a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles.

ANTECEDENTES

1. La promotora del amparo reclamó protección de sus prerrogativas al debido proceso, «*prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal*», acceso a la administración de justicia, vivienda digna y «*derechos adquiridos con justo título*», que dice vulneradas por la sede judicial accionada, por lo que pidió «*se deje sin efectos... la sentencia... de... 8 de febrero de 2021 y el auto de... 16 de abril de 2021*».

2. Son hechos relevantes para la definición del presente asunto los siguientes:

2.1. Dalgy Enith Cohen Vargas promovió acción de pertenencia contra la Terminal de Transporte de Valledupar S.A., con la finalidad de ser declarada adquirente por «*prescripción extraordinaria*» del dominio del inmueble ubicado en la carrera 19 No. 44 - 125 de la prenotada localidad, pretensión acogida con sentencia de 28 de noviembre de 2011, que no apeló la demandada.

2.2. Posteriormente, la Terminal de Transporte de Valledupar S.A. instauró una primera acción de tutela contra el Juzgado Cuarto Civil del Circuito Adjunto de Valledupar, a través de la que cuestionó el citado fallo de 28 de noviembre de 2011, siendo negado el amparo con providencia del 20 de abril de 2012, decisión confirmada por esta Corporación, en sede de impugnación, con sentencia de 31 de mayo de esas calendas (2012).

2.3. Cumplido lo anterior, el 17 de enero de 2014, tal sociedad mercantil formuló recurso extraordinario de revisión contra la sentencia dictada en el juicio de pertenencia, que fue declarado fundado por el Tribunal convocado con providencia de 8 de febrero de 2021, en la cual invalidó el fallo acusado y dictó sentencia de reemplazo, que negó la pretensión usucapiante.

2.4. Seguidamente, Dalgy Enith Cohen Vargas reclamó la adición de la citada sentencia, con miras a que se le reconocieran las mejoras útiles y se le concediera derecho de retención, petición que fue negada con proveído de 16 de abril último.

2.5. De otra parte, observa la Sala que a raíz de lo acontecido en el referido proceso de pertenencia, el 10 de febrero de 2016 (radicación 2012-00336), el Consejo Superior de la Judicatura sancionó disciplinariamente al abogado que representó a la Terminal de Transportes de Valledupar SA en el juicio de usucapión, con la suspensión en el ejercicio de la profesión; mientras que la Sala de Casación Penal de esta Corporación (CSJ SP2244-2021) concluyó que al fallar la primera instancia de ese asunto, el juez de la causa cometió el delito de *«prevaricato por acción»*, ilícito por el que fue condenado.

2.6. Expresó la gestora del resguardo, ante esta sede constitucional, que el recurso de revisión fue formulado *«después de haber superado el... plazo de dos años para su presentación contados desde el termino (sic) de ejecutoria de*

la sentencia de fecha 28 de noviembre de 2011», por lo que debió ser declarado caduco; que «dentro del trámite del recurso de revisión se cambió el procedimiento aplicable», pues inició «bajo las regulaciones» del Código de Procedimiento Civil, pero «para alegaciones y fallo se cambió el procedimiento y la sentencia se refirió en todos sus apartes al procedimiento y causales del Código General del Proceso»; y que se omitió convocar a ese rito a Héctor Jaime Rincón González, quien con posterioridad al proferimiento de la sentencia de pertenencia adquirió el dominio de una parte del inmueble objeto del proceso revisado.

2.7. Agregó que *«la decisión proferida en el recurso de revisión, contradice las sentencias en acción de tutela proferidas por el mismo Tribunal Superior del Distrito judicial de Valledupar en fecha 20 de abril de 2012 y por la Corte Suprema de Justicia en fecha 31 de mayo de 2012»; y que no se configuraba la causal primera de revisión esgrimida, pues los documentos en los cuales se basó tal recurso extraordinario y que no fueron allegados al proceso de pertenencia, estaban en poder de la recurrente en revisión, por lo que, «si no los presentó al primer proceso fue por su propia voluntad».*

2.8. También destacó que erró el estrado acusado al negar la solicitud de adición pues desconoció que, *«en sede de revisión, como juez de instancia, está llamado a resolver sobre las situaciones de orden consecucional (sic) derivadas de la prosperidad del recurso extraordinario»; y que «la... recurrente en revisión es una... sociedad comercial y el bien*

objeto de la litis un bien susceptible de prescripción adquisitiva de dominio..., al ser la misma una mera destinataria de inversión pública»; además, porque no ejerce «competencias administrativas o funciones públicas..., las cuales justificarían su transformación en un ente de derecho público, por lo tanto, no existe un interés general en el objeto negocial de la sociedad recurrente».

3. La Corte admitió el libelo de amparo, ordenó librar las comunicaciones de rigor y pidió los informes a que alude el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

RESPUESTAS DE LOS ACCIONADOS Y VINCULADOS

1. La Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar expresó que *«las determinaciones tomadas... han sido ajustadas a derecho, por lo que... no se configura alguna vulneración a los derechos fundamentales de la parte accionante, habida cuenta que todas las decisiones que se profirieron dentro del proceso se realizaron con observancia de las normas y la jurisprudencia que para el caso se establecen».*

2. Liseth Yohana Rincón Rueda, en condición de hija y heredera de Héctor Jaime Rincón González, quien falleció el pasado 24 de diciembre, como lo acredita el registro civil de defunción allegado a esta sumaria tramitación, a través de apoderado judicial manifestó que *«en ninguna forma a... [el causante] en vida ni a sus herederos, se le ha notificado o comunicado trámite alguno tendiente a la cancelación del*

registro de la propiedad que detenta, sin darle oportunidad de ejercer el derecho de contradicción y defensa».

Adicionó que su progenitor detentó *«el predio por más de 9 años sin que se le avisase siquiera la posibilidad de por la sala civil del Corporado (sic) de Valledupar se ordenase (sic) la cancelación de su registro»*, por lo que, con la decisión cuestionada *«no sólo se está violentando el debido proceso al no brindársele oportunidad de contradicción ni de defensa, sino igualmente la confianza legítima...»*; y respaldó las afirmaciones en las que la promotora del amparo soportó su reclamo.

3. La Procuraduría 12 Judicial II para Asuntos Civiles de Bogotá destacó que, *«en lo que respecta con la decisión confutada, de declarar fundado el recurso extraordinario de revisión..., independiente que se comparta o no, lo resuelto no resulta arbitrario, antojadizo, carente de todo sustento objetivo, sino que es razonable»*.

4. La Terminal de Transportes de Valledupar S.A., a través de apoderado judicial, defendió la legalidad de la actuación cuestionada.

5. Para el día de estudio por la Sala del presente asunto, no se había recibido respuestas adicionales.

CONSIDERACIONES

1. Al tenor del artículo 86 de la Carta Política, la acción de tutela es un mecanismo instituido para la protección de los derechos fundamentales, cuando sean conculcados o seriamente amenazados por la acción o la omisión ilegítima de una autoridad pública o, en determinadas hipótesis, de los particulares, siempre y cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.

De la misma forma, se ha señalado que, en línea de principio, esta acción no procede respecto de providencias judiciales, salvo que el funcionario adopte una decisión por completo desviada del camino previamente señalado, sin ninguna objetividad, a tal extremo que configure el proceder denominado «*vía de hecho*», situación frente a la cual se abre camino el amparo para restablecer los derechos fundamentales conculcados, siempre y cuando se hayan agotado las vías ordinarias de defensa judicial, dado el carácter subsidiario y residual de la tutela y, por supuesto, se observe el requisito de la inmediatez connatural a su ejercicio.

2. En este orden de ideas, revisada la demanda de tutela, se verifica que la actora cuestionó: (I) la sentencia de 8 de febrero de 2021, que resolvió el recurso extraordinario de revisión que promovió la Terminal de Transportes de Valledupar SA contra el fallo de 28 de noviembre de 2011, estimatorio de la pertenencia que instauró Dalgy Enith Cohen Vargas respecto del inmueble ubicado en la carrera

19 No. 44 – 125 de esa ciudad; y **(II)** el proveído de 16 de abril de 2021, que negó la petición de adición que ella elevó respecto de la prenotada providencia de 8 de febrero.

3. Bajo ese horizonte, la Sala anticipa que el amparo está llamado al fracaso, comoquiera que las razones que invocó el Tribunal, en la anotada providencia de 8 de febrero, no lucen arbitrarias o constitutiva de una *vía de hecho*.

Para claridad, conviene recordar *in extenso* lo afirmado por la mencionada Colegiatura:

... 6.1.- La Ley 489 de 1998, establece en su artículo 38 que: (...) La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: (...) f. Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta; g. Las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público y en su parágrafo se expresó: “(...) Las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social, se someten al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado.

Como prosecución conductora del tema, el artículo 68 de la misma Ley 489 de 1998, dispone que son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las restantes entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, que aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual

están adscritas y, además, conforme lo prevé el inciso 1, del artículo 94 de la misma ley, las empresas y sociedades que se creen con participación exclusiva de una o varias empresas industriales y comerciales del Estado o entre éstas y otras entidades descentralizadas y entidades territoriales se rigen también por las disposiciones establecidas en los actos de creación, no obstante que estén sometidas al derecho privado, por supuesto que no se oponen a las disposiciones constitucionales porque así está consagrado el artículo 210, cuyo espíritu lo orientó el legislador a la actividad administrativa, permitiéndoles, eso sí, ejercer su régimen que les admita la competencia con particulares, sin que por tal circunstancia pierdan su condición de entidades públicas.

Cabe recordar, entonces, que en relación con las empresas y sociedades que se establezcan con la participación exclusiva de una o varias empresas industriales y comerciales del Estado o entre éstas y otras entidades descentralizadas y entidades territoriales, no se ha dispuesto su sometimiento exclusivo a las disposiciones del Código de Comercio, sino que también estableció el legislador que se rigen por las disposiciones establecidas en los actos de creación, con lo cual éstas tienen señaladas con antelación por el propio legislador unas reglas precisas, determinadas, que permiten desde el comienzo, saber cuáles son las condiciones en que participarán él o los entes estatales, y además, se asegura, de antemano que la nueva entidad tenga a su disposición instrumentos indispensables que permitan que en el desarrollo de su objeto social o la gestión que realice se articule, en un plano de coordinación, con los programas y las políticas del sector administrativo correspondiente.

En ese sentido, sin que haya perdido vigencia, concluyó, el Consejo de Estado en Sentencia CE-SEC1-Expediente 1088 de 12 de junio de 1992, en uno de sus apartes: “Las sociedades entre entidades públicas se someten a las normas previstas para las empresas industriales y comerciales del Estado, lo cual no significa que puedan excluirse de las normas previstas para las sociedades, ya que continúan siendo sociedades comerciales, sin perjuicio de que sobre ellas se ejerza el control de tutela gubernamental, fenómeno que ocurre con las empresas industriales y comerciales del estado...”

6.2.- *En este orden de ideas, como es incuestionable, según se deduce de la escritura pública 2925 de 10 de diciembre de 1985, que la Empresa Terminal de Transporte de Valledupar S.A., es una sociedad constituida entre entidades públicas y si bien está sometida a las normas previstas para las empresas industriales y comerciales del Estado y, por ende, le son aplicables las leyes de derecho privado, también, por estar sometidas a control gubernamental, pueden estar sujetas a vigilancia administrativa.*

El anterior discernimiento que hace el Tribunal, claro, sin soslayar el Régimen jurídico al que están sometidas las empresas industriales y comerciales del estado, se hace para escalar, como lo ha hecho la Corte Constitucional y la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en varios de sus laudables fallos, intersticios para arremeter con nervio contra aquellas sentencias que, aunque gocen de inmutabilidad jurídica, que, a todas luces, causan agravios al estado, se puedan abordar esbozos jurídicos que, tras enderezar la tesis del fallo revisado, permita traer de nuevo al inventario de los bienes del estado aquellos que, bajo el cauce de algunas de las causales de revisión, quebrando la decisión reconvenida.

Bajo esa condición, podrá el Tribunal, expresar, sin lugar a duda, que estando constituida la Sociedad Terminal de Transporte de Valledupar S.A. con aportes del estado en cantidad superior al 70% del total accionario, que el predio involucrado en el litigio cuestionado es un bien de la unión, conforme lo estatuye el artículo 674 del Código Civil: “Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.

Así las cosas, frente a esa especial circunstancia la potestad del Estado sobre las cosas, no solo se puede limitar a decir que los bienes son de su propiedad, sino que ejerce además un dominio eminente sobre todo el territorio nacional en razón a su soberanía. Este concepto no excluye el de propiedad privada, porque no se refiere a la titularidad sobre las cosas, sino a un poder de ordenación sobre los bienes que se encuentran dentro de los

límites del Estado -artículo 101 de la Constitución Nacional-, bien sean de propiedad pública o privada.

6.3.- Actualmente, la definición de bien público va más allá de la tradicional clasificación que se hacía de las cosas a partir de la titularidad que el Estado o los particulares ejercen sobre ellas, para incluir también elementos que conciernen a la afectación o destinación de los bienes según las necesidades y fines del Estado Social de Derecho y de la función social que cumple la propiedad...

...

Los bienes públicos, sean aquellos de propiedad pública, fiscales, de uso público o afectados a uso público, o aquellos en donde el estado tenga patrimonio accionario, están desligados del derecho que rige la propiedad privada, y en cuanto tales comparten la peculiaridad de que son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

...

A su vez, el artículo 2519 del Código Civil, preceptúa: “Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”.

De igual modo, el numeral 4º del artículo 375 del C. General del Proceso señala: “La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”. El Juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión de declaración de pertenencia recae sobre bienes de uso público, bienes fiscales, bienes fiscales adjudicables o baldíos, cualquier otro tipo de bien imprescriptible o de propiedad de alguna entidad de derecho público. Las providencias a que se refiere este inciso deberán estar debidamente motivadas y contra ellas procede el recurso de apelación.”

Es decir que el régimen de la usucapión es exclusivo de los bienes susceptibles de dominio particular, o, lo que es lo mismo, los bienes de dominio público no están cobijados por las normas que rigen la declaración de pertenencia, por lo que un eventual proceso de esta índole no tiene la aptitud de cambiar la naturaleza jurídica de un bien del Estado de imprescriptible a prescriptible, so pretexto de sobreponer a esta circunstancia normas procesales, a todas luces, contrarias a derecho y a los fines propios de un estado social de derecho. En nuestro ordenamiento positivo, entonces, es posible que recursos del estado estén siendo administrados por una

empresa industrial y comercial del estado, aspecto que de ningún modo le quita el carácter de público, siempre que estén considerados por la Constitución y la ley como inalienables, inembargables o imprescriptibles. También es factible que algunos recursos del Estado sean susceptibles de derechos por parte de los particulares, como cuando se les otorga para su uso, mediante autorizaciones especiales en los términos de ley. De ahí que en muchos casos estos recursos no están destinados o afectados para el uso o goce de todas las personas sino todo lo contrario, nadie puede explotarlos o aprovecharse de ellos.

6.4.- Se encuentra suficientemente demostrado que el inmueble materia de la pertenencia es un bien de dominio público, correspondiente a un área de terreno adquirido con patrimonio del estado, así se evidencia de la escritura pública No. 003 corrida en la Notaría Segunda de Valledupar, el 5 de enero de 1996, mediante la cual LUIS FERNANDO GUALDRON le vende la heredad que se discute a la empresa Terminal de Transporte de Valledupar S.A., que cotejada con la de la constitución de la sociedad, surge evidente que la negociación se hizo, en su mayoría, con recursos patrimoniales del estado.

Estas pruebas, atendidos preceptos superiores de rango legal y constitucional, evidencian viable la interposición del recurso de revisión, por supuesto que, conforme al mencionado protocolo notarial, el inmueble objeto de la acción de pertenencia, a pesar de haber sido negociado por la sociedad demandada en usucapión en sí, lo cierto es que de los estatutos se desprende, sin lugar a duda, que los recursos dinerarios, en su mayoría fueron dispuestos por el estado, por supuesto que examinado ese protocolo con cristal de buen cubero, es indudable que los porcentajes accionarios son de propiedad de la Nación, consiguiendo aseverar, con tranquilidad que, por esa circunstancia, es un recurso de uso público destinado al servicio regional y nacional de transporte, sujeto a las prerrogativas de inalienable, imprescriptible e inembargable, según lo dispone el artículo 63 de la Constitución Política, los artículos 674 y 2519 del Código Civil, y el 375, numeral 4º del estatuto procesal.

Así las cosas, es indiscutible que esta clase de bienes no se prescriben en ningún caso, por lo que están absolutamente excluidos del régimen de adquisición por usucapión previsto en el ordenamiento civil. De ahí que la declaración de pertenencia jamás

puede proceder sobre los mismos, así la sentencia protestada en sede de revisión este provista de las improntas de inmutabilidad o firmeza.

...

6.6.- Tratándose del recurso extraordinario de revisión, específicamente, el artículo 356 del Código General del Proceso señala el plazo dentro del cual éste debe interponerse. A tal respecto, el inciso 1 de esa disposición establece:

...

En el caso que se analiza, como la sentencia que es objeto de revisión violó tan gravemente el ordenamiento jurídico, que de consentirse su contenido mediante la figura de la usucapión, es evidente e incontrastable que se colocaría en aprietos la legitimidad del derecho patrimonial del estado, por supuesto que la inferencia fundamental e inquebrantable sobre la cual se asienta todo el régimen de adquisición e intercambio de bienes económicos, afirma que sólo los bienes que no son del Estado, son susceptibles de posesión por los particulares, postulados inmersos en la Carta Magna, en el Código Civil y en el estatuto procesal, en cuanto permiten establecer las relaciones y diferencias entre bienes públicos y privados que, unos y otros gobiernan el régimen jurídico de adquisición y transmisión de los bienes.

...

Entonces, las pautas que marcan el orden económico de la sociedad admiten zanjar la rigidez relacional entre los derechos particulares y los bienes públicos, por cuanto son criterios básicos institucionales que también, desde un punto de vista individual, pueden llegar a ser derechos subjetivos, confluyendo al orden público, a la indisponibilidad y a la irrenunciabilidad por parte de los representantes del Estado, por tanto, su postulación a través de las acciones judiciales respectivas no podrían estar limitadas en los términos que exige la ley, por lo menos en este caso.

6.7.- Relacionado con esa auscultación exhaustiva que exige la ley, aunada a los principios generales del derecho, a la buena fe, a la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, in fine, para salvaguardar un bien del estado, señaló el fallo atrás alusivo - SC1727-2016-, refiriéndose a la convergencia de la caducidad en un caso de revisión, de la cual se apartó la Corporación, a pesar de su operancia: “Una decisión judicial que vaya en contra de esas reglas básicas institucionales constituye una decisión ilegítima, extraña al sistema jurídico, inoponible a los intereses del Estado, y no está amparada por términos de caducidad, dado que no es

posible que un instituto que tiene como función práctica la preservación de la seguridad jurídica, termine cumpliendo el propósito contrario, esto es socavar la estabilidad del sistema de derecho. Agregó la Corte, tal vez para apuntalar y acrecentar con mayor seguridad jurídica su decisión que tal providencia “no está dentro del marco de condiciones que fija la ley para la solución de una situación concreta jurídicamente previsible, sino que se encuentra por fuera de todo lo que el sistema jurídico contempla como posible; es, sin lugar a dudas, una providencia que por contrariar las normas básicas que constituyen los pilares del ordenamiento constitucional y legal, el interés público y la estabilidad del sistema de derecho, jamás podrá llegar a legitimarse mediante la operancia de la caducidad.”

En ese orden, devanando todo lo precedente, para la sala no es jurídicamente posible que ahora, en sede de revisión no pueda otorgársele los atributos probatorios a la escritura pública que contiene los estatutos de la Empresa Terminal de Transporte de Valledupar, que fue allegada a la demanda de revisión, de donde se evidencia, sin lugar a duda, aunados a otros documentos, que a pesar de escrutarse en este asunto genéricamente, que para el Tribunal no serán objeto de análisis, su capital social está compuesto en su mayoría por acciones estatales, aspectos básicos para así restarle propiedades de inimpugnabilidad e inmutabilidad a la sentencia revisada, que de ninguna manera, atendidas las inferencias de la Corte, pueda ser oponible a los intereses del Estado, bajo el aforismo legal consistente en que para que tenga rimbombancia la causal primera de revisión, está no debe hurgar los márgenes allí previstos, por supuesto que, por lo menos, para este especial evento, ese criterio absoluto aplicable en todos los casos como fin en sí mismo y sin ninguna otra consideración, no puede ser el dislate de unos criterios superiores que “imprimen autoridad, validez y coherencia al contenido del fallo.”

Estas circunspecciones trascienden al tema objeto de estudio y a los afeamientos enderezados por la usucapiente frente al escrito de revisión, indefectibles para resolver el recurso extraordinario impetrado que fuera propuesto por la empresa demandada en el proceso verbal, toda vez que en esta oportunidad la impugnación extraordinaria debe salir adelante, amparada en la causal primera, por supuesto que al haber aparecido la prueba documental que dio cuenta que los intereses del estado estaban siendo soslayados al

haberse omitido expresar en la demanda esa circunstancia, permitiendo que la decisión acusada entorpeciera gravemente los principios supremos del ordenamiento positivo en lo que respecta al régimen de adquisición y transmisión de los bienes que son susceptibles de posesión o dominio privado, se invalidará la sentencia proferida por el Juez Cuarto Civil del Circuito Adjunto de Valledupar, para, en su lugar, darle paso a las previsiones consecuenciales acotadas en el artículo 359 del C. General del Proceso, por cuanto está probado que el inmueble objeto de estudio es un bien adquirido con patrimonio estatal y, por ende, de dominio público, inalienable, imprescriptible e inembargable, como lo dispone el artículo 63 de la Constitución Política, los artículos 674 y 2519, normas que por ser de carácter superior al canon procesal que señala los requisitos que debe cumplir la casual primera para el éxito de la revisión, tienen primacía dentro del ordenamiento jurídico porque anticipan todo el régimen de adquisición de los bienes. Sumase a lo anterior, que un trámite de esta naturaleza está prohibido por el artículo 375, numeral 4 del estatuto procesal, advirtiéndole al juez que la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público, exigiéndole rechazar la demanda de plano y si la hubiere admitido, o su terminación anticipada, todo por cuanto una sentencia que declara la pertenencia a favor de un particular de un bien del estado o que cuenta con capital accionario en la sociedad demandada, se recuerda, es una decisión que escapa al régimen jurídico de los bienes del Estado, por lo que no puede estar amparada por el principio de inmutabilidad, otorgándole la oportunidad, dentro de los cánones legales hacer valer sus privilegios inalienables frente a una providencia que se halla afuera del ordenamiento constitucional y legal, toda vez que la defensa del patrimonio público son derechos de insuperable connotación en un Estado Social de Derecho.

6.8.- Así las cosas, el recurso extraordinario de revisión interpuesto tiene vocación de prosperidad, como en efecto se declarará en esta providencia y, en consecuencia, la Sala infirmará la sentencia recurrida y procederá a resolver, en su remplazo, lo que en derecho corresponda, no sin antes mencionar, con relación a lo acotado por la demandada en la audiencia del 27 de enero de 2021, esto es, lo atinente la caducidad de la acción, que no tiene rango de prosperidad, de un lado, por cuanto esta no es la oportunidad procesal para enrostrarlo, dado que ese punto era objeto de excepción y de otro, si bien ese tema es permisible

abordarlo de oficio, lo cierto es que dentro de toda la exploración que se hizo por parte de la Corporación para decidir cómo se hará, el fundamento acogido por esa Corporación, será el esbozado por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en la sentencia atrás referida, vale de decir, en síntesis, que la protección de los bienes del estado se sobrepone a cualquier circunstancia de orden procesal. Igual suerte correrá la intervención del auxiliar de la justicia dada la determinación en esta cuestión emprendida.

De la transcripción refulge que la decisión controvertida fue sustentada por el sentenciador con base en las normas y jurisprudencia vigente, exponiendo las razones por las cuales consideró necesario adentrarse en la naturaleza de los bienes pretendidos en usucapión, de allí que no luce antojadiza, caprichosa o subjetiva, al margen de que esta Corporación la comparta, descartándose la presencia de una vía de hecho, de manera que la queja de la gestora no halla recibo en esta sede excepcional.

Y es que, en rigor, lo que aquí planteó la inconforme es una diferencia de criterio acerca de la forma en la que el Colegiado querellado interpretó las normas que regulan el recurso de revisión y, en particular, la causal primera, así como la prescripción adquisitiva de dominio, discusión que resulta del todo ajena al amparo constitucional.

Se tiene por decantado que la tutela no constituye un remedio que permita disentir de un veredicto judicial, siempre que el mismo tenga una apoyadura que reluzca sensata, como precisamente sucede en el caso, en tanto, el Tribunal hizo una completa dilucidación sobre las razones para concluir que los bienes pretendidos en pertenencia eran

propiedad de entidades del Estado, aspecto que debía ser analizado en el marco del recurso extraordinario de revisión de acuerdo con el entendimiento jurisprudencial vigente, razón para denegar la acción propuesta por Dalgy Enith Cohen Vargas, toda vez que ésta recaía sobre un inmueble que pertenecía a una entidad pública¹.

Por lo demás, consideró el Tribunal que, de cara al caso tan particular, en el que estaban en juego intereses relevantes en el ordenamiento jurídico, como lo es la protección del patrimonio público, una evaluación de este tipo resulta necesaria antes de adentrarse en los motivos de revisión que de forma concreta se hayan planteado y al margen del término de caducidad, so pena de avalar decisiones abiertamente irregulares, como lo fue la cuestionada sentencia de 28 de noviembre de 2011.

Por lo demás, cabe añadir: **fueron de tal gravedad las anomalías suscitadas en el juicio que culminó con el anotado fallo del 28 de noviembre de 2011, que el juez que dictó esa providencia terminó condenado por el delito de «prevaricato por acción» por parte de la Sala de Casación Penal de esta Corporación (CSJ SP2244-2021), mientras que el abogado que representó a la Terminal de Transportes de Valledupar SA fue suspendido del**

¹ Sobre el particular, resáltese que la propietaria inscrita del anotado bien era la Terminal de Transportes Valledupar SA, desde el 10 de enero de 1996 (anotación 13, certificado de tradición y libertad), cuya naturaleza jurídica es la de «*sociedad anónima, entre sociedades públicas... sometida al régimen legal previsto para la empresas comerciales e industriales del Estado*», con una participación de entidades públicas superior al 75% de su capital suscrito, conforme se extracta de lo consignado en la escritura pública 2925 otorgada el 10 de diciembre de 1985, en la Notaría Primera del Círculo de Valledupar, a través de la cual se constituyó la prenotada persona jurídica.

ejercicio de la profesión con decisión de la otrora Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura².

Bajo ese horizonte, remárquese, las deducciones del despacho judicial acusado no pueden ser desaprobadas de plano o calificadas de absurdas o arbitrarias, *«máxime si la que ha hecho no resulta contraria a la razón, es decir si no está demostrado el defecto apuntado en la demanda, ya que con ello desconocerían normas de orden público... y entraría a la relación procesal a usurpar las funciones asignadas válidamente al último para definir el conflicto de intereses»*. (CSJ STC, 11 ene. 2005, rad. 1451, reiterada en STC7135, 2 jun. 2016, rad. 2016-01050), **menos aun cuando el Tribunal corrigió un acto delictivo, defendió el patrimonio público e invalidó una sentencia que accedió a la pretensión de pertenencia sobre un bien imprescriptible** (se resalta).

Sobre el particular, también se ha dicho de forma reiterada que *«no se puede recurrir a la acción tutelar para imponer al fallador una determinada interpretación de las normas procesales aplicables al asunto sometido a su estudio o una específica valoración probatoria, a efectos de que su raciocinio coincida con el de las partes»*. (CSJ STC, 18 abr. 2012, rad. 2012-0009-01; STC, 27 jun. 2012, rad. 2012-00088-01; y STC, 12 ago. 2013, rad. 2013-00125-01).

Además, la sola divergencia conceptual no puede ser

² Consejo Superior de la Judicatura, sentencia de 10 de febrero de 2016, proceso 2012-00336.

venero para demandar el auxilio, porque la tutela no es instrumento para definir cuál planteamiento hermenéutico en las hipótesis de subsunción legal es el válido, ni cuál de las inferencias valorativas de los elementos fácticos es la más acertada o correcta para dar lugar a la injerencia del juez constitucional.

4. Vale la pena anotar que el actuar del Tribunal tiene asidero en la jurisprudencia de esta Corporación que, al resolver un recurso de revisión promovido por una entidad pública, salvaguardó la propiedad pública, por tratarse de una verificación que necesariamente debe hacer el operador judicial para acceder a la usucapión deprecada y su control puede efectuarse a través de los remedios ordinarios y extraordinarios que se formulen:

La función judicial tiene como objetivo dar a cada proceso una solución conforme a derecho. A fin de garantizar que la sentencia cumpla este cometido, se han instituido mecanismos de corrección como los recursos o medios de impugnación ordinarios y extraordinarios, gracias a los cuales los sujetos procesales tienen la posibilidad de solicitar la revisión de la sentencia por una instancia o grado superior, cuando consideran que la decisión no se ajusta a la legalidad.

...

Sin embargo, en el caso que se analiza, la sentencia que es objeto de revisión violó tan gravemente el ordenamiento jurídico, que la aceptación de su contenido mediante la figura de la caducidad pondría en crisis la legitimidad del sistema de derecho patrimonial, comoquiera que la premisa fundamental e inquebrantable sobre la cual se asienta todo el régimen de adquisición e intercambio de bienes económicos afirma que sólo los bienes que no son del Estado, son susceptibles de posesión por los particulares.

Este postulado se encuentra consagrado en el artículo 63 de la

Constitución Política, el 674 del Código Civil, el 2519 ejusdem y el 407-4 del estatuto procesal, artículo 63 de la Constitución Política, el 674 del Código Civil, el 2519 ejusdem, y el 407-4 del estatuto procesal; preceptos que en cuanto permiten establecer las relaciones y diferencias entre bienes públicos y privados se erigen en criterio de ordenación del régimen jurídico de adquisición y transmisión de los bienes.

El Derecho Privado Patrimonial –explica Díez-Picazo– es la parte del Derecho Civil que comprende las normas y las instituciones a través de las cuales se realizan y ordenan las actividades económicas de las personas. En cuanto tal, encarna la voluntad del Estado para organizar, mediante reglas de derecho, los puntos claves del modelo económico previsto en la Constitución, siendo el primero de ellos la definición de los bienes económicos que son susceptibles de ser poseídos por los particulares. De ahí que el régimen patrimonial privado dependa del reconocimiento jurídico del ámbito de apoderamiento económico que una persona puede ejercer sobre las cosas, el cual se encuentra limitado por las restricciones que la ley impone a su libertad de iniciativa privada, tales como la función social y ecológica de la propiedad, la movilización de la riqueza en favor del interés general, los bienes reservados al dominio o uso público, los bienes comunales, etc.

Las normas que señalan el orden económico de la sociedad permiten resolver la tensión relacional entre los derechos particulares y los bienes públicos, por lo que son reglas básicas institucionales que también, desde un punto de vista individual, pueden llegar a ser derechos subjetivos. Tales disposiciones son de orden público, indisponibles e irrenunciables por los representantes del Estado y, por ello, su invocación mediante las acciones judiciales respectivas no está limitada por términos de prescripción o caducidad.

Una decisión judicial que vaya en contra de esas reglas básicas institucionales constituye una decisión ilegítima, extraña al sistema jurídico, inoponible a los intereses del Estado, y no está amparada por términos de caducidad, dado que no es posible que un instituto que tiene como función práctica la preservación de la seguridad jurídica termine cumpliendo el propósito contrario, esto es socavar la estabilidad del sistema de derecho.

Tal decisión no está dentro del marco de condiciones que fija la ley

para la solución de una situación concreta jurídicamente previsible, sino que se encuentra por fuera de todo lo que el sistema jurídico contempla como posible; es, sin lugar a dudas, una providencia que por contrariar las normas básicas que constituyen los pilares del ordenamiento constitucional y legal, el interés público y la estabilidad del sistema de derecho, jamás podrá llegar a legitimarse mediante la operancia de la caducidad. (CSJ SC1727-2016).

Es más, recientemente la Sala reiteró la anotada postura, destacando que:

2.2. Admitiendo ese punto de partida, correspondería entrar a elucidar lo atinente a la excepción de caducidad, que propusieron algunos de los opositores con base en la fecha en que fueron enterados del auto admisorio del recurso extraordinario. Sin embargo, la Sala estima innecesario acometer ese laborío, comoquiera que –en este asunto en particular– la eventual consumación del referido plazo carecería de relevancia.

Lo anterior porque la sentencia censurada resolvió, sin ninguna reflexión al respecto, una disputa donde se encontraban involucrados dos intereses jurídicos circunstancialmente contrapuestos, y que resultan preponderantes, a saber, la titularidad del Estado sobre los bienes fiscales por naturaleza, y el derecho de varios copropietarios, integrantes de la comunidad negra de Barú³.

...

De otro lado, la Corporación Nacional de Turismo (empresa industrial y comercial del Estado) fincó sus actos de señorío en su condición de propietaria del lote denominado “El Tuco”, que adquirió mediante compraventa instrumentada en la escritura pública n.º 317 de 30 de abril de 1981. Ese activo, entonces, tiene la condición de bien fiscal por naturaleza, lo que amerita especial resguardo de la jurisdicción, tal como lo anotó esta Corporación en CSJ SPL, 16 nov. 1978:

³ El artículo 2-5 de la Ley 70 de 1993 define las comunidades negras como «el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbre dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos».

*«Bienes de uso público y bienes fiscales conforman el dominio público del Estado, como resulta de la declaración del artículo 674 del Código Civil. La distinción entre “bienes fiscales” y “bienes de uso público”, ambos pertenecientes al patrimonio del Estado, esto es, a la hacienda pública, hecha por las leyes, no se funda pues en una distinta naturaleza sino en cuanto a su destinación y régimen. Los segundos están al servicio de los habitantes del país, de modo general, de acuerdo con la utilización que corresponda a sus calidades, y los primeros constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales o son reservas patrimoniales aplicables en el futuro a los mismos fines o a la satisfacción de otros intereses sociales. **Es decir que, a la larga, unos y otros bienes del Estado tienen objetivos idénticos, en función de servicio público, concepto equivalente pero no igual al de “función social”, que se refiere exclusivamente al dominio privado.***

Esto es, que ambas clases de bienes estatales forman parte del mismo patrimonio y solo tienen algunas diferencias de régimen legal, en razón del distinto modo de utilización. Pero, a la postre, por ser bienes de la hacienda pública tienen un régimen de derecho público, aunque tengan modos especiales de administración.

El Código Fiscal, Ley 110 de 1912, establece precisamente el régimen de derecho público para la administración de los bienes fiscales nacionales. Régimen especial, separado y autónomo de la reglamentación del dominio privado. No se ve, por eso, por qué están unos amparados con el privilegio estatal de la imprescriptibilidad y los otros no, siendo unos mismos su dueño e igual su destinación final, que es el del servicio de los habitantes del país. Su afectación, así no sea inmediata sino potencial al servicio público, debe excluirlos de la acción de pertenencia, para hacer prevalecer el interés público o social sobre el particular».

En ese mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional:

«Uno de los fines esenciales del Estado es el de “servir a la comunidad”, finalidad que se cumple cuando se prestan los servicios públicos. Y los bienes fiscales, en general, están destinados a garantizar la prestación de los servicios públicos. Tanto los bienes afectos a un servicio público, como aquellos que

*no lo están pero podrían estarlo en el futuro. **Como, en últimas, esos bienes pertenecen a la comunidad, merecen un tratamiento especial que los proteja, en bien de toda la sociedad.***

No se quebranta la igualdad, porque quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. En el primer caso su interés particular se enfrenta a los intereses generales, a los intereses de la comunidad; en el segundo, el conflicto de intereses se da entre dos particulares (...).

*Por otra parte, es equivocado afirmar que esta norma [se refiere la Corte Constitucional al artículo 407-4 del Código de Procedimiento Civil] quebranta el artículo 58 de la Constitución, en lo relativo a la función social de la propiedad. Precisamente, si desde el punto de vista de la finalidad del Estado se mira, es claro que la norma tiende a asegurar la capacidad económica del Estado para prestar los servicios públicos. **En la medida en que se impide que los particulares se apropien de los bienes fiscales, se asegura o garantiza la capacidad fiscal para atender las necesidades de la comunidad**» (CC, C-530 de 1996).*

2.3. El panorama explicado permite advertir que, en el litigio ordinario que viene mencionándose, subyacía un conflicto entre bienes jurídicos de especial trascendencia constitucional: el derecho a la propiedad de los noventa y siete condóminos –que, eventualmente, pudiera calificarse como una manifestación de la propiedad colectiva de la comunidad negra de Barú–, y la titularidad estatal sobre un bien fiscal, destinado para la ejecución de planes estratégicos de desarrollo, en beneficio de todos los habitantes de la aludida zona del caribe⁴.

...

Y siendo ello así, sin que sea necesario establecer la pertinencia de esas medidas, o su armonía con el ordenamiento, lo cierto es que en la fundamentación de la decisión judicial existen vacíos argumentativos de tal calado –principalmente en lo que tiene que ver con la determinación y alcances de los derechos reales

⁴ En el documento CONPES 3333 de 17 de enero de 2005, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aconsejó adelantar un proyecto denominado «Proyecto Playa Blanca – Barú», que involucraba la realización de grandes obras de infraestructura en los terrenos que se disputan, con el propósito de «obtener un desarrollo turístico, autónomo, ágil y eficiente que fomente el turismo y el empleo, el crecimiento económico y social de la región de Barú y de las minorías étnicas allí presentes».

enfrentados– que, por la especial configuración de esta litis, redundan en una arbitraria lesión al patrimonio público y, eventualmente, a los derechos de un grupo de pobladores de la comunidad negra de Barú (en su alegada condición de condóminos de la hacienda “Santa Ana”⁵).

Por dicha senda, y considerando la preeminencia que un Estado Social de Derecho debe conferir a ese tipo de derechos, advierte la Corte que el agravio irrogado por el tribunal no podría convalidarse –como pretenden los herederos y cesionarios de la señora Alvarado Pacheco– por la inoportuna notificación a los convocados del auto admisorio dictado en este trámite.

...

En síntesis, los principios que busca salvaguardar el ordenamiento jurídico al establecer un término de caducidad para interponer el recurso de revisión no son absolutos, sino que pueden ser sometidos a un juicio de ponderación, siempre que se advierta que la pervivencia de una resolución judicial notoriamente injusta pone en riesgo o impide la realización efectiva de otros mandatos de optimización, de similar o mayor valor para la sociedad.

En ese orden, circunstancias verdaderamente excepcionales pueden llevar a que la aplicación a rajatabla de la pauta que prevé el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil se torne inadmisibile, en tanto comportaría dotar de total firmeza a una sentencia que lesiona bienes jurídicos prevalentes y que gozan de especialísima protección constitucional, como el patrimonio del Estado, o los derechos de comunidades vulnerables. Y como así ocurre en el caso sub examine, según se explicó, no se acogerá la excepción de caducidad que esgrimieron los opositores. (CSJ SC001-2021).

5. Ahora, no desconoce la Corte que el Tribunal criticado, para sustentar la prohibición de adelantar juicios de pertenencia respecto de bienes de entidades públicas, invocó normas del Código General del Proceso, disposiciones que no estaban vigentes para el momento en que se presentó

⁵ Para la Corte es claro que esta segunda posibilidad está atada a múltiples variables, entre ellas, la cabal determinación de la identidad entre los terrenos de la hacienda “Santa Ana” y los predios denominados “El Tuco” y “El Pajal-Pantano”. Sin embargo, el tribunal admitió (al menos implícitamente) esa consonancia, conclusión que no puede ser debatida en este escenario extraordinario.

la demanda que inició el litigio cuestionado en sede de revisión (7 de febrero de 2008).

Sin embargo, esto carece de trascendencia, habida cuenta que para dicha época regía el Código de Procedimiento Civil, cuerpo normativo que consagraba idéntica limitación, pues memórese que el artículo 407, en su numeral 4°, establecía que **«[l]a declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público»** (negrillas ajenas al texto).

La Sala, refiriéndose a la norma en cita, ratificó que todos los bienes públicos son imprescriptibles; de forma literal aseguró:

Siendo la propiedad tan trascendente, toda mutación en la titularidad, y con mayor razón, cuando se edifica a partir de la posesión material, alegada por vía prescriptiva, hecho que forja y penetra como derecho; aparece comprobar certera y lípidamente la concurrencia de los componentes axiológicos que la integran: (i) posesión material actual en el prescribiente⁶; (ii) que el bien haya sido poseído durante el tiempo exigido por la ley, en forma pública, pacífica e ininterrumpida⁷; (iii) identidad de la cosa a

⁶ Según el canon 762 del Código Civil es “(...) *la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño* (...)”, urgiendo para su existencia dos elementos: el *ánimus* y el *corpus*. Entendidos, el primero, como elemento interno, psicológico, esto es, la intención de ser dueño; y el segundo, el componente externo, la detentación física o material de la cosa.

⁷ La posesión debe cumplirse de manera pública, pacífica e ininterrumpida, derivada de hechos ostensibles y visibles ante los demás sujetos de derecho. Se trata de la aprehensión física directa o mediata que ostente el demandante ejerciendo actos públicos de explotación económica, de uso, transformación acorde con la naturaleza del bien en forma continua por el tiempo exigido por la ley. Por supuesto, dicho requisito puede cumplirse también con la suma de posesiones.

usucapir⁸; (iv) y que ésta sea susceptible de adquirirse por pertenencia⁹.

...

4.5. De acuerdo a los requisitos axiológicos atrás reseñados, uno de ellos, se relaciona con la naturaleza cosa prescriptible (sic), para la prosperidad de la acción de pertenencia, puesto que el artículo 2519 del C.C., centenariamente ha plasmado: “Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”. Por consiguiente, están excluidos los bienes del Estado, dentro de los cuales se hallan los de uso público y los fiscales, y aquellos sobre los cuales hay prohibición legal...

Según el artículo 63 de la Constitución Política no son susceptibles de comercializarse y, por consiguiente, es improcedente hacerse dueño de ellos por prescripción, «(...) [l]os bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás que determine la ley (...).».

Se excluyen a su vez: a) los que no están dentro del comercio y los de uso público (arts. 2518 y 2519 del CC); b) los baldíos nacionales (art. 3º, L. 48 de 1882, arts. 61 del Código Fiscal y 65 de la Ley 160 de 1994) ; c) los ejidos municipales (art. 1º de la Ley 41 de 1948); d) los de propiedad de las entidades de derecho público (sentencia de 31 de julio de 2002, exp. 5812)¹⁰.

La prohibición respecto de los últimos, que es la que interesa al sub exámine, fue introducida por el artículo 413 del Decreto 1400 de 1970 o Código de Procedimiento Civil (hoy CGP, num. 4º, art. 375), al contemplar en su numeral 4º que «(...) [n]o procede la declaración de pertenencia si antes de consumarse la prescripción estaba en curso un proceso de división del bien

⁸ El bien tiene que identificarse correctamente, y si fuera el caso, el globo de mayor extensión de conformidad con los artículos 76, 497, num. 10º, del Código de Procedimiento Civil, recogidos hoy en el canon 83 del Código General del Proceso, y en el num. 9º del precepto 375 *ejúsdem*. Muchas veces debe demostrarse la identidad de la parte y el todo, por ejemplo, cuando una porción a usucapir se desmembra de un globo de mayor extensión.

⁹ Deben ser apropiables (en cuanto puedan ingresar a un patrimonio, que no sean inapropiables como la alta mar); encontrarse en el comercio (por hallarse en el comercio, esto es, atribuibles de relaciones jurídicas privadas, siendo enajenables o transferibles), y no tratarse de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público (num. 4, art. 375 del Código General del Proceso); alienable o enajenable de conformidad con el artículo 1521 del Código Civil.

¹⁰ COLOMBIA, Corte Constitucional, sentencia T-292 de 1993.

común, ni respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público (...).

...

Con las modificaciones realizadas por el Decreto 2282 de 1989 al CPC, especialmente las contenidas en el numeral 210 del artículo 1°, lo relacionado con la declaración de pertenencia pasó a regularse en el artículo 407 del estatuto de los ritos y en su numeral 4° quedó expreso que «(...) la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público (...). Dicha norma, fue retomada por el actual C.G.P., en el num. 4°, art. 375.

La Corte Constitucional en la sentencia C-530 de 1996 declaró exequible dicho precepto frente a la nueva Carta Política, en concreto, 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. Si uno de los fines del Estado es servirle a la comunidad, 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 (...).

...

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 4°), 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 (...).»¹¹.

4.6. El artículo 674 del CC establece que los bienes de la Unión son las cosas cuyo dominio corresponde a la República,

¹¹ CSJ, SC, Sentencia de 12 de febrero de 2001, exp. 5597, citada en el fallo de 31 de julio de 2002, exp. 5812. La tesis en general sobre los bienes fiscales, luego es retomada, en la decisión siguiente por esta Sala: CSJ. Civil. Sent. de casación del 10 de septiembre de 2013, exp. 00074, Mg. Pon. Fernando Giraldo Gutiérrez.

distinguiéndolos como de «uso público o bienes públicos del territorio», cuando “su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, y bienes fiscales, los que, por lo general, no están destinados para el uso de aquellos.

Esta Corporación precisó que la señalada norma infería una doble clasificación de los bienes de la Unión: 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 ésta que, como es sabido, se funda en conceptos de un nítido perfil romanista (...)»¹².

Ambos tipos de bienes hacen parte del patrimonio del Estado. La diferencia entre ellos radica en su destinación y régimen.

Los de uso público están a disposición de la comunidad, es ella quien los utiliza. En síntesis, sus características esenciales son: el titular del dominio es el Estado; están afectados al uso común de los asociados; no son susceptibles de comercializarse; son inalienables e imprescriptibles y su régimen es de derecho público.

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 particular, confluyendo en ellos atributos de la propiedad que le permiten gravarlos, enajenarlos o arrendarlos, entre otros actos.

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 es el bienestar común, por tal razón, el artículo 113 de la Constitución Política advierte que «(...) [l]os diferentes órganos del Estado

¹² CSJ, SC, Sentencia de 29 de julio de 1999, exp. 5074.

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. Por tal razón, la Constitución y la ley consagran la prohibición expresa de declarar su pertenencia. (CSJ SC3934-2020).

Por su parte, la Corte Constitucional, en sentencia C-530 de 1996, precisó que:

El artículo 674 del Código Civil define y clasifica los bienes de la Unión, así:

“Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República.

“Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

“Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales”.

En concordancia con esta norma, dispone el artículo 2519 del Código Civil: “Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”.

Del análisis de estas normas, se podía concluir, hasta antes de entrar en vigencia la norma acusada, lo siguiente:

a) La clasificación de los bienes del Estado, en bienes de dominio público y bienes fiscales. El uso de los primeros corresponde a todos los habitantes de un territorio, “como el de calles, plazas, puentes y caminos”.

A su vez, los bienes fiscales pueden clasificarse en fiscales comunes o estrictamente fiscales, y fiscales adjudicables. Sobre los primeros tiene el Estado un derecho de dominio semejante, equiparable, al que los particulares tienen sobre los suyos. Los bienes fiscales adjudicables son los baldíos a que se refiere el artículo 675 del C.C.: “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño”.

b) De conformidad con el artículo 2519 del Código Civil, “los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso”.

...

Pero, los bienes fiscales comunes o bienes estrictamente fiscales, sí podían adquirirse por prescripción.

Al dictarse el Código de Procedimiento Civil, decreto 1400 de 1970, el numeral 4o. del artículo 413 (que hoy corresponde al numeral 4 del artículo 406 del mismo código, en virtud de la reforma hecha por el decreto 2282 de 1989), dispuso:

“No procede la declaración de pertenencia si antes de consumarse la prescripción estaba en curso un proceso de división del bien común, ni respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”.

En virtud de la modificación hecha por el decreto 2282 de 1989, el numeral 4 quedó así, tal como hoy rige:

“La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”.

¿Cómo cambió, en este aspecto de la prescripción, el tratamiento de los bienes fiscales, a partir de la vigencia de esta norma?

Sencillamente, LOS BIENES FISCALES COMUNES O BIENES ERICTAMENTE FISCALES DEJARON DE SER PRESCRIPTIBLES, SE CONVIRTIERON EN BIENES IMPRESCRIPTIBLES. La razón de esta afirmación es la siguiente:

La declaración de pertenencia es la afirmación que hace el juez, en la sentencia, después de comprobar que se han cumplido los

requisitos establecidos en la ley, de que alguien ha adquirido un bien por este modo. En este caso, quien cree que en su favor se ha cumplido la prescripción adquisitiva, demanda para que el juez haga la declaración de pertenencia. Pero si no procede la declaración de pertenencia en relación con los bienes de propiedad de las entidades de derecho público, tampoco procede oponer la excepción de prescripción ante la demanda reivindicatoria de uno de tales bienes. ¿Por qué? Porque cuando prospera la excepción de prescripción adquisitiva, lo que el juez declara es, en el fondo, lo mismo: que el demandado ha adquirido el bien por usucapión. La diferencia consiste en que en el primer caso (acción de pertenencia) la declaración se hace en favor del actor; en el segundo (proceso reivindicatorio), del demandado.

La verdad, pues, es ésta: hoy día los bienes fiscales comunes o bienes estrictamente fiscales son imprescriptibles.

Así pues, se reitera, el reclamo bajo análisis carece de trascendencia constitucional, sobre la que ha señalado la Sala que: «...con independencia de las supuestas falencias endilgadas al Tribunal criticado, el hecho cierto es que (...) el reclamo de la accionante carece de trascendencia ius fundamental, porque de cualquier forma estaba condenada al fracaso la defensa que propuso en el juicio cuestionado» (CSJ STC1684-2015).

6. Tampoco encuentra la Corte que la sentencia enjuiciada contraría las sentencias de tutela que, en ocasión anterior, resolvieron el amparo promovido por la Terminal de Transportes de Valledupar SA, contra el Juzgado Cuarto Civil del Circuito Adjunto de Valledupar, teniendo en cuenta que en dichos pronunciamientos no se realizó un análisis del fallo de 28 de noviembre de 2011, que accedió a la pertenencia que promovió Dalgy Enith Cohen Vargas.

Ciertamente, en esa oportunidad, el resguardo fue negado por no cumplir el requisito de subsidiariedad, toda vez que la allí tutelante omitió formular la apelación que procedía contra la anotada providencia de 28 de noviembre, lo que impidió un estudio sustancial de la problemática planteada en dicho trámite.

En el presente, lo que se discute se refiere al fallo de revisión, así como la negativa a su aclaración, lo cual constituye una materia del todo diferente a la analizada en el reseñado resguardo, máxime porque en el *sub examine* la determinación cuestionada condujo a rehusar la pertenencia pretendida, aspecto que ni siquiera se verificó en el anterior veredicto constitucional.

Por lo demás, no se puede olvidar lo que se señaló en párrafos anteriores y que no fue objeto del anterior trámite constitucional, esto es, que: **el juez que dictó esa providencia terminó condenado por el delito de «prevaricato por acción» por parte de la Sala de Casación Penal de esta Corporación (CSJ SP2244-2021), mientras que el abogado que representó a la Terminal de Transportes de Valledupar SA fue suspendido del ejercicio de la profesión con decisión de la otrora Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.**

7. Ahora bien, en lo que concierne a las alegaciones efectuadas por la heredera determinada de Héctor Jaime Rincón González, sub adquirente de una porción de terreno, que se derivó del predio otorgado en pertenencia a Dalgy

Enith Cohen Vargas, con la cuestionada sentencia de 28 de noviembre de 2011, baste con decir que esta Corporación, como ya se indicó, en un caso con cierta simetría al aquí analizado, destacó que *«[r]esulta innecesario adentrarse en el análisis de los eventuales derechos de terceras personas, pues al versar la controversia sobre un bien que no es susceptible de posesión en ningún caso, no pudieron haberse consolidado derechos patrimoniales a favor de particulares»* (CSJ SC1727-2016).

Adicionalmente, ha de resaltarse que, de conformidad con lo previsto en el artículo 382 (numeral 2º) del Código de Procedimiento Civil, norma vigente para el momento de la interposición del recurso de revisión bajo análisis, en la demanda de revisión deberá indicarse el *«[n]ombre y domicilio de las personas que fueron parte en el proceso en que se dictó la sentencia, **para que con ellas se siga el procedimiento de revisión**»* (negrillas ajenas al texto).

Luego, comoquiera que Héctor Jaime Rincón González no fue parte del proceso de pertenencia, cuya sentencia fue acusada en revisión, no se imponía su convocatoria, sino únicamente la de Dalgy Enith Cohen Vargas, quien fungió como demandante en dicho juicio, al margen de su condición de causahabiente de la usucapiente.

8. Respecto a la crítica sobre la providencia que resolvió la adición a la sentencia de revisión, el amparo tampoco está llamado a prosperar, toda vez que el auto de 16 de abril de

2021 no contiene una anomalía que imponga la intervención del juez constitucional.

En efecto, examinado el citado proveído, se verifica que, para negar la referida adición, expresó el Colegiado enjuiciado que:

... la Corte Suprema de Justicia en reiterada jurisprudencia tiene decantado que la facultad de pedir que se adicione una sentencia se encamina a suplir las omisiones de pronunciamiento sobre las cuestiones oportunamente alegadas en el curso de la instancia y que son desde luego, materia del debate procesal.

Luego entonces, examinada la providencia mediante [la] cual se resolvió el recurso extraordinario de revisión, se observa que esta Sala se pronunció sobre cada uno de los tópicos planteados tanto en el libelo de la demanda de revisión como en la contestación de la misma. De ahí que, esta Corporación Judicial consideró que el pluricitado recurso tenía vocación de prosperidad y por ello se invalidó la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Valledupar, procediendo entonces a resolver en derecho el asunto primigenio concluyendo que las pretensiones de la demanda de pertenencia debían negarse.

Así las cosas, concluye la Sala que, la situación planteada por el apoderado judicial de la demandada en revisión es totalmente ajena al debate procesal surtido en esta sede, como quiera que las citadas pretensiones no fueron invocadas en su debida oportunidad procesal, por lo que no puede pretender que a través de la adición se estudie un tema que no hizo parte de la litis. Por consiguiente, será otro el escenario en el que tengan que debatirse los aspectos que ahora plantea.

Entonces, no evidencia la Corte que la determinación reseñada hubiese trasgredido de forma grosera el ordenamiento jurídico, pues se fundó en una interpretación

reflexiva del artículo 287¹³ del Código General del Proceso, de la que extractó el Tribunal que resultaba improcedente pronunciarse sobre el reconocimiento de mejoras y del derecho de retención que reclamó la tutelante, comoquiera que fueron aspectos que no fueron planteados en sede de revisión y que tampoco, valga anotar por esta Corporación, fueron esgrimidos en el proceso de pertenencia, cuya sentencia fue invalidada.

9. En conclusión, el Tribunal, en sede de revisión y para el caso en estudio, no podía ser un convidado de piedra, cuando lo que vino a hacer fue **corregir un acto delictivo, defendiendo el patrimonio público e invalidando una sentencia que accedió a la pretensión de pertenencia sobre un bien imprescriptible; por lo tanto, la Sala, como juez de tutela, no le está dado entrar a sanear semejante exabrupto, que detectó la sede judicial acusada al resolver el mencionado medio extraordinario de impugnación.**

10. Lo anterior se considera suficiente para denegar la protección pedida.

11. No obstante y de forma oficiosa, atendiendo las evidentes falencias en la defensa jurídica del bien de propiedad de la Terminal de Transportes de Valledupar SA, se ordenará a la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles

¹³ En su aparte pertinente, establece dicho canon que: «Cuando la sentencia omita resolver sobre cualquiera de los extremos de la litis o sobre cualquier otro punto que de conformidad con la ley debía ser objeto de pronunciamiento, deberá adicionarse por medio de sentencia complementaria, dentro de la ejecutoria, de oficio o a solicitud de parte presentada en la misma oportunidad».

y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, que efectúen el acompañamiento necesario a la mencionada entidad, con miras a instaurar las acciones pertinentes para garantizar el disfrute jurídico y material del prenotado predio, atendiendo el interés público que ostenta, **las que deberán adelantarse en un término máximo de dos meses por parte de la prenombrada Terminal de Transportes.**

Por lo demás, se destaca que esta orden no es extraña a las funciones asignadas a estas entidades, teniendo en cuenta que una de la funciones de la Procuraduría General de la Nación, precisamente, es la de «*[i]ntervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales*» (artículo 277, numeral 7°, Constitución Política); mientras que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado tiene como misión garantizar «*los derechos de la Nación y del Estado y de los principios y postulados fundamentales que los sustentan, y a la protección efectiva del patrimonio público*» (artículo 3°, decreto ley 4085 de 2011), así como también «*[b]rindar asesoría legal a las entidades públicas del orden nacional y territorial...*» (artículo 6°, ibídem).

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:

Primero: Deniega el amparo solicitado por Dalgy Enith Cohen Vargas.

Segundo: Ordena a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y a la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles, realizar el acompañamiento debido en las acciones que sea forzoso adelantar para garantizar el disfrute jurídico y material del predio ubicado en la carrera 19 No. 44 - 125 de Valledupar a la Terminal de Transportes de Valledupar SA, **las cuales deberán adelantarse por dicha entidad en un término máximo de dos meses.** Por Secretaría remítaseles a los mencionados organismos copia de este fallo.

Las referidas autoridades informarán a esta Corporación sobre el cumplimiento de la orden impartida, dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento de aquel término. Remítasele copia de esta providencia.

Tercero: Comuníquese telegráficamente lo aquí resuelto a las partes, demás convocados y, en oportunidad, remítanse las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no impugnarse.

FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Presidente de Sala

ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO

HILDA GONZÁLEZ NEIRA

AROLD WILSON QUIROZ MONSALVO

LUIS ALONSO RICO PUERTA

OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE

LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA

Firmado electrónicamente por Magistrado(a)(s):

Francisco Ternera Barrios

Alvaro Fernando Garcia Restrepo

Hilda Gonzalez Neira

Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo

Luis Alonso Rico Puerta

Octavio Augusto Tejeiro Duque

Luis Armando Tolosa Villabona

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: 6473727CDE997ADDCE08D486177607B1DE9684499EE71B059B5BC58159947A3D

Documento generado en 2021-08-05