



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia
Sala de Casación Civil, Agraria y Rural

FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Magistrado Ponente

AC1705-2023

Radicación n.º 11001-31-03-038-2014-00189-01

(Aprobado en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintitrés)

Bogotá D. C., veintidós (22) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

Decide la Corte sobre la admisibilidad de la demanda con la cual la Asociación Distrital de Educadores pretende sustentar el recurso de casación que interpuso contra la sentencia del 19 de mayo de 2021, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá. El trámite se adelanta dentro del proceso verbal que instauró el Instituto Nacional de Cancerología - ESE en contra de la impugnante.

I. ANTECEDENTES

1.- La pretensión

El Instituto Nacional de Cancerología -INC- pidió que se declarara que sobre el inmueble identificado con nomenclatura urbana con la Calle 1C Sur No. 9-70, la Avenida Carrera 10 No. 0-90 Sur y/o la Carrera 10 No. 1-80 Sur de Bogotá «de acuerdo con la dirección que actualmente figura en

la Oficina de Catastro Distrital o aquella que aparezca e identifique el predio el día de la diligencia de inspección judicial», que hace parte del de mayor extensión registrado en el F.M.I. 50S-40505363, existe una ocupación o tenencia indebida e ilegal en cabeza de la Asociación Distrital de Educadores – ADE «y/o terceras personas ocupantes o indeterminadas en la actualidad y por ende incapaz de producir efectos en derecho». Que, como consecuencia de lo anterior, el bien debe «reivindicarse, restituirse y entregarse a la citada entidad pública, en la fecha y hora que así lo determine su Despacho, por parte de LA ASOCIACIÓN DISTRITAL DE EDUCADORES -ADE y/o terceras personas». Adicionalmente, pidió que no fueran reconocidas mejoras «por la naturaleza legal que ostenta dicho tipo de inmueble»; y que se le reconozca el valor de los perjuicios «que le han sido causados a la entidad que represento por no habersele entregado y restituido el bien que le pertenece, teniendo en cuenta la fecha desde la cual mi representada recibió tradición de la propiedad del bien ocupado, esto es el 11 de marzo de 2008, es decir por 70 meses y hasta la fecha en que se logre la respectiva entrega material»¹.

2.- Fundamentos de hecho

En sustento de sus peticiones, comenzó por la identificación del inmueble. El área la calculó en 613.0 m² y el cual hace parte de uno de mayor extensión registrado en el folio de matrícula No. 50S-40505363. El bien figura como de propiedad y a nombre del Instituto Nacional de Cancerología E.S.E.

¹ Páginas 234 y 263 del PDF «03CuadernoPrincipalTomo1».

Relató que celebró un contrato de promesa de compraventa con la Fundación San Juan de Dios – en liquidación el 17 de noviembre del 2007². En tal virtud, la Fundación se obligó a vender a la demandante los siguientes inmuebles³:

DIRECCIÓN	AREA	CÉDULA CATASTRAL	MATRÍCULA INMOBILIARIA	VALOR
Calle 1 C Sur No.9-70	173.90 m2	001209010200000000	50S-379361 En mayor extensión	\$55.938.417
Carrera 10 No. 1-78 Sur	4.146.7 m2	001209010500000009	50S-379361 En mayor extensión	\$4.456.958.326
Calle 1 C Sur No. 9-80	261.50 m2	001209010300000000	50S-379361 En mayor extensión	\$73.590.545
Carrera 10 No. 1-88 Sur	519.40 m2	2S 9 7M/001209010500200000/001209010500100000	50S-379361 En mayor extensión	\$146.167.989

A su turno, el 31 de diciembre del 2017, «mediante acta de transacción» pagó la totalidad del precio pactado. La Fundación San Juan de Dios en liquidación, con resolución núm. 001 del 30 de enero del 2008, transfirió al Instituto Nacional de Cancerología ESE el inmueble objeto de controversia. Sostuvo que dicho fundo es un bien estatal fiscal, que «corresponde a los señalados por la Constitución y la Ley como Bien de

² Página 106 del PDF «03CuadernoPrincipalTomo1».

³ Cuadro obrante en la página 107 del PDF «03CuadernoPrincipalTomo1».

Propiedad Pública, cuyo titular de dominio es el Estado, en este caso la entidad nacional antes citada y que dada su naturaleza es inembargable e imprescriptible».

Explicó que, para efectos de la adquisición del predio a la Fundación San Juan de Dios, se tuvo en cuenta que el Consejo de Estado, en sentencia del 8 de marzo del 2005, «mencionó cómo estaba conformado el patrimonio de la Fundación y especialmente sobre los bienes inmuebles entregados con un fin específico en materia de salud, refiriéndose en esta oportunidad al lote denominado “Molinos de la Hortúa”, declarándolos bienes de carácter público». Como consecuencia de dicha providencia y de la expedición del Decreto Departamental 099 del 21 de junio del 2006 por el Gobernador de Cundinamarca, «se ordenó la liquidación de la Fundación San Juan de Dios y por ende la realización de parte de sus bienes, entre ellos los terrenos denominados “Los Molinos de la Hortúa”». Señaló que el bien reclamado «es parte de los terrenos a que hace referencia el fallo antes citado y una vez escindido del globo general, le fue adjudicado por la Fundación San Juan de Dios en Liquidación» con los contratos de compraventa y de transacción mencionados.

Aseveró que el señor José Vicente Moreno Bonilla ocupó ilegalmente una parte del antedicho terreno, y enajenó las mejoras construidas sobre el bien a la Asociación Distrital de Educadores. En ese orden de ideas, afirmó que esta última y los terceros ocupantes han habitado y explotado económicamente una parte del bien público fiscal, sin la autorización ni consentimiento del INC desde el 17 de noviembre de 2006. Manifestó que tal situación le causa

perjuicios, comoquiera que no es posible adelantar los proyectos de tecnología y de servicio en salud a su cargo.

Afirmó que, en pretérita oportunidad, la ADE interpuso demanda de pertenencia adquisitiva sobre la parte del predio ocupado. No obstante, el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá *«determinó la improcedencia de la acción por tratarse de un bien de uso público perteneciente a una entidad de Derecho Público, como lo es la Fundación San Juan de Dios»*. A su turno, el Tribunal Superior de Bogotá *«hizo lo propio al ordenar la nulidad de todo lo actuado, por tratarse de un bien de propiedad de una entidad de derecho público según lo consagra el artículo 407-4 del C.P.C.»*.

3.- Posición del demandado

En su contestación⁴, el apoderado de la Asociación Distrital de Educadores se opuso a las pretensiones de la demanda pues *«no corresponde a la realidad, contiene una indebida acumulación de pretensiones, que no caben en esta clase de procesos, no determina cabalmente el inmueble perseguido ni contra quiénes la impetra»*. En ese orden, propuso las excepciones que denominó: *«Inexistencia de los presupuestos para la reivindicación»*; *«No ser la demandada la obligada a hacer la entrega material»*; *«Culpa exclusiva de la parte demandante»*; *«Imposibilidad de condenar a la demandada a pagarle suma alguna por perjuicios a la parte demandante»*; *«Reclamación por mejoras»*; *«Reclamación por vigilancia y conservación del lote»*; *«Reclamación por las reparaciones locativas»*; y *«derecho de retención»*.

4.- Primera instancia

⁴ Página 568 del PDF «03CuadernoPrincipalTomo1».

Agotadas las correspondientes etapas procesales, el Juzgado Tercero Civil del Circuito Transitorio de Bogotá profirió sentencia el 31 de julio del 2020, en la que declaró probada la excepción denominada «*inexistencia de los presupuestos para la reivindicación*». Por ende, negó las pretensiones de la demanda.

5.- Segunda instancia

El superior, al resolver la apelación de la demandante, revocó el fallo del *a quo*. En su lugar, declaró que pertenece al Instituto Nacional de Cancerología ESE «*el inmueble con la nomenclatura urbana Calle 1C No. 9-70 (Entrada por la Calle 1C), la Avenida Carrera 10 No.0-90 Sur y/o la Carrera 10 No. 1-80 Sur de Bogotá ubicado en la Carrera No. 1-62 Sur/66 Sur/68 Sur/72 Sur/78 Sur/82 Sur/86 Sur/88 Sur/90 Sur96 Sur/ Calle 1C Sur No. 9-70/80/82/84/86 y Transversal 9 No. 1ª 35 Sur/39 Sur/41 – Lote de terreno, en la ciudad de Bogotá, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 50S-379361*». En consecuencia, instó a la convocada a restituir el fundo. Por demás, denegó las restantes peticiones.

II. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL

El Tribunal comenzó por explicar la caracterización de los bienes fiscales y los de uso público que ha efectuado la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. A su turno, desarrolló los presupuestos para la prosperidad de la acción reivindicatoria a la luz del artículo 946 del Código Civil. Pues bien, comoquiera que los aludidos postulados no fueron

analizados por el *a quo*, procedió la Sala a verificar los elementos de la acción dominical.

1.- En primer lugar, aludió a la existencia del «*derecho de dominio en cabeza del actor*», el cual se encuentra acreditado por la entidad pública demandante con la resolución 001 del 30 de enero del 2008, «*donde la liquidadora de la Fundación San Juan de Dios en Liquidación (Hospital San Juan de Dios en Liquidación, e Instituto Materno Infantil en liquidación), ordenó la transferencia a título de compraventa de dominio a favor del Instituto de Cancerología, de 4.644.10 metros cuadrados, ordenando su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria 50 A 379361, correspondiente al de mayor extensión, lo que se cumplió, como así aparece en la anotación No. 14 de ese folio*». Acto administrativo que para el 2008 se consideraba como idóneo para transferir el dominio. En efecto, tal circunstancia se desprende del artículo 2 del Decreto 1250 de 1970. Y si bien en el referido folio se anotó que la inscripción carece de validez, lo cierto es que con posterioridad «*se aportó la escritura pública No. 2 de 2 de enero de 2018, contentiva de la transacción entre el Departamento de Cundinamarca y el Instituto Nacional de Cancerología que contiene la transacción respecto del área de terreno de 4.644.10 Mts., con el objeto de trasladar la propiedad, documento este que recoge en todo los antecedentes de la Resolución antes citada, misma que fue inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria No 50 S379361 en la anotación 28, como así aparece en los folios 923 y siguientes de la actuación principal*». Documentación allegada por el demandante el 11 de octubre del 2019 pues se presentó un hecho modificativo de la acción. Evento que fue invocado por la parte demandante antes de los alegatos de conclusión.

2.- Frente a la «posesión de la demandada», estimó que *«si conforme al artículo 762 del Código Civil, la posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño, no puede considerarse que la expresión que se utilizó en la demanda referida a que la convocada ostenta la tenencia irregular e ilegal del bien cuya restitución ambiciona, no esté referida a la posesión»*. Aunado a ello, las actuaciones dieron cuenta de que la interpelada promovió una demanda de pertenencia contra la Fundación San Juan de Dios, propietaria del inmueble de mayor extensión, cuyo fundamento fue precisamente la posesión. Tales actuaciones *«reflejan que en esa tramitación exteriorizó y pretendió hacer valer su condición de poseedora frente al inmueble»*, en especial en lo que concierne a los hechos primero y tercero de la demanda. En todo caso, estimó que

«esa posesión, además, la convalidó el testigo Hernán Trujillo Tovar, quien fue presidente de la Asociación, al punto de indicar que vivió en esa casa hace muchos años; que se conoce como la sede sur de la asociación que dirigió; que la demandada “siempre ha tenido la posesión ininterrumpida” del bien; que se utiliza como parqueadero de los directivos cuando se realizan las reuniones de la asociación, aun cuando no como negocio; y que fue la ADE la que hizo las construcciones de las que consta actualmente el inmueble y ha ejercido la vigilancia del predio; y corroboró que la asociación promovió un proceso de pertenencia sobre el inmueble en su momento contra la Fundación San Juan de Dios, cuando era miembro de la Junta Directiva de la organización sindical».

En consecuencia, el hecho de que la posesión ejercida por el demandado no sea apta para prescribir en atención a la prohibición constitucional y legal de imprescriptibilidad de los bienes fiscales, no impide que el dueño no pueda reivindicar el bien.

3.- En cuanto a la *«identidad del bien poseído con el que es de propiedad de la demandante y que se trate de cosa singular o cuota proindiviso de cosa singular»*, precisó que desde la demanda se pidió puntualmente la restitución del inmueble *«identificado con la nomenclatura urbana inmueble Calle 1C Sur No. 9-70 (Entrada por la Calle 1C), la Avenida Carrera 10 No. 0-90 Sur y/o la Carrera 10 No. 1-80 Sur de Bogotá, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50S-40505363»*. Caracterización frente a la cual la demandada no presentó oposición respecto de su determinación y especificaciones. De allí que *«es posible tener por configurado el elemento en cita, en razón a no existir discusión sobre la identidad entre el bien poseído y aquel cuya restitución se solicita»*.

Además, para el *ad quem* no hay duda de que se trata de una cosa singular o cuota proindiviso. Y ello es así pues si bien se trata de un terreno que se encuentra dentro de otro de mayor extensión, lo cierto es que *«se trata de un bien singularizado que corresponde a la ubicación y nomenclatura aludida en el libelo introductorio, tanto así que, se itera, sobre ese puntual aspecto no existió controversia de la convocada»*.

4.- Ahora bien, frente a los medios defensivos propuestos, encontró que la excepción que atañe a la inexistencia de los presupuestos de la reivindicación quedó de plano descartada. Insistió el Tribunal en que los bienes fiscales sí son susceptibles de ser poseídos por particulares, *«aunque por mandato expreso del legislador no es posible adquirir su dominio por el modo de la usucapión»*.

En lo que concierne a que *«la demandada no es la obligada a hacer la entrega»* pues no se ha celebrado con el demandante

ningún acto jurídico en virtud del cual se haya estipulado tal prestación, *«se debe tener en cuenta que nos encontramos ante el ejercicio de la acción reivindicatoria, no de una de restitución de tenencia a cualquier título»*. Frente a la *«culpa exclusiva de la demandante por no tener en su poder el inmueble»*, consideró la Sala que ese es un factor que no impide la reivindicación del bien.

En cuanto a *«la imposibilidad de condenar a la demandada a pagarle suma alguna por prejuicios a la parte demandante»*, advirtió el Colegiado que *«no es oponible a la demandante el que no exista un documento por virtud del cual esté obligada la convocada a restituirle el bien fiscal, porque en este asunto no se discute si pretende la restitución de tenencia a cualquier título, que sería lo que justificaría que entre las partes existiera algún convenio sobre la entrega del predio, sino la reivindicación de un bien fiscal, que no exige para su procedencia la existencia de un título que haya dado origen a la posesión»*. Máxime cuando la misma convocada aceptó que recibió el inmueble de manos de un tercero, José Vicente Moreno Bonilla.

Sobre la *«reclamación por mejoras»*, *«reclamación por vigilancia y conservación del lote»*, *«reclamación por las reparaciones locativas»* y *«derecho de retención»*, descartó su procedencia ante la calidad de bien fiscal. Al respecto, aludió a los artículos 966 y 768 del Código Civil. Conforme a dichas disposiciones, *«no puede dársele esa calificación [la de poseedor de buena fe] a la Asociación demandada, toda vez que estaba en capacidad de conocer y saber que el bien era de propiedad de una entidad pública, puesto que así se evidenciaba de su folio de matrícula inmobiliaria desde el mismo momento de su apertura, 11 de abril de 1912, según la anotación No. 1 donde se inscribió la donación de la Nación en favor del Departamento de Cundinamarca»*. Inscripción que, a juicio de la Sala, conlleva

que se hubiera hecho pública la condición de propietaria de la entidad demandante, así como también la calidad de imprescriptible del inmueble. Por lo tanto, *«no puede predicarse que [en] la conciencia de sus representantes estaba la convicción de la adquisición de la posesión a través de un medio legítimo exento de vicio, en razón a que la ignorancia de las leyes no sirve de excusa, como así lo prevé el artículo 9 de la codificación civil, verificándose así un error en materia de derecho que conforme al artículo 768 del Código Civil, en su inciso final, constituye presunción de mala fe, que no admite prueba en contrario»*. Así pues, como la demandada no ostenta la calidad de poseedora de buena fe, *«solo podrá llevarse los materiales de dichas mejoras, siempre y cuando pueda separarlos de la cosa reivindicada sin su detrimento, como así lo autoriza el inciso final del artículo 966 del C.C.»*.

Finalmente, evidenció que tanto la reclamación de frutos como la de perjuicios, elevada por el instituto actor, quedó desprovista de prueba. Por otra parte, indicó que no es viable acoger la pretensión a partir de la estimación juramentada, *«en razón a que no es posible reconocer perjuicios sin prueba de su causación, punto en que conviene tener en cuenta que una vez admitido el recurso de apelación en esta instancia, no desplegaron actuación alguna con miras a insistir en el agotamiento de esa probanza, en tanto que se limitaron a descorrer el traslado del recurso de apelación y a presentar cada extremo sus respectivos argumentos»*.

II. LA DEMANDA DE CASACIÓN

En la demanda de casación se formularon tres cargos. Serán inadmitidos el primero y el segundo por no cumplir con los requisitos de forma prescritos en el artículo 344 del

Código General del Proceso. El embate restante será admitido.

PRIMER CARGO

Con estribo en la causal primera de casación, el recurrente censuró la sentencia de ser violatoria directamente *«de una norma jurídica sustancial»*, que se *«traduce en un error de derecho»* por aplicación indebida de la ley sustancial, *«al considerar el inmueble objeto de reivindicación como un bien público inalienable, imprescriptible e inembargable, cuando en realidad durante la existencia de la Fundación San Juan de Dios dichos bienes pertenecientes a esta tuvieron la condición de bienes privados»*.

1.- Manifestó que la sentencia censurada no es ajustada a derecho. En tanto *«el bien inmueble de que trata el petitum de la demanda inicial fue un bien de carácter privado desde el año 1979 hasta el 14 de junio de 2005»*. A su juicio, de la definición constitucional, legal y jurisprudencial de *«bienes de dominio público»* es posible deducir sin ninguna dubitación *«que los Centros Hospitalarios San Juan de Dios, Instituto Materno Infantil entendidos por estos las edificaciones, parqueaderos y terrenos aledaños como lo sostiene la sentencia objeto del recurso de casación son bienes fiscales, que pertenecían hasta el año 1979 a la Beneficencia de Cundinamarca, pero que con la expedición de los Decretos 290 y 1374 de 1979 pasaron a ser activos de la Fundación San Juan de Dios»*.

Explicó que desde 1979, con la creación de la Fundación San Juan de Dios mediante los aludidos actos administrativos, los terrenos ocupados por los dos hospitales formaron parte del patrimonio de dicho ente de carácter

privado. Destacó que en el acto núm. 1374 de 1973 se adoptaron los estatutos de la Fundación, en los que se estableció «*que la naturaleza jurídica de la Fundación San Juan de Dios se consideraría como institución de utilidad común con carácter de fundación y que en lo no previsto por estos estatutos, se regiría por las normas contempladas en el Código Civil, dándole así el carácter de ente **privado***». De manera que, en atención a dichos decretos, «*esta entidad fungió como ente privado en todos sus actos*». Adicionalmente, para el censor es claro que «*la Fundación San Juan de Dios fue una persona jurídica de derecho privado lo reitera el que estuvo, regida por las disposiciones del Código Civil el cual en su artículo 633 las define, junto con las corporaciones como entes de beneficio público, que apareciera regulada, por su carácter de pertenecer al sector salud , por la Ley 10 de 1990, el decreto reglamentario 0739 de 1991 , el decreto reglamentario 1088 de 1991, la Ley 100 de 1993 y el decreto de la Alcaldía Mayor de Bogotá 581 de 1995, y como tal poseedora de un patrimonio o activos que le permitieron desarrollar su objeto*». Adujo que la calidad de ente privado también ha sido corroborada por la Sala de Casación Laboral de esta Corte Suprema de Justicia -en sentencia del 19 de septiembre de 1983-, la Superintendencia Nacional de Salud -en resolución núm. 1933 del 2001-, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado -en pronunciamiento del 20 de octubre de 1986- y la Corte Constitucional -en fallo T-010 del 20 de enero del 2012-. En esta última providencia, se estableció que

«(...) la historia de los Hospitales San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil, y por ende los predios en que se encuentran edificados, ha atravesado por 3 estadios históricos a saber:

1: *En la época anterior al año 1979 cuando pertenecieron a la Nación, la Junta General de Beneficencia y a la Beneficencia de*

Cundinamarca, en la cual se consideran que fueron instituciones de utilidad común de naturaleza pública que prestaban los servicios de salud a las clases más necesitadas.

2: *Del año 1979 , cuando se expidieron los Decretos 290 y 1374 de dicho año , hasta el 14 de junio de 2005, cuando quedo en firme el fallo del Consejo de Estado que los anuló, lapso durante el cual los dos hospitales pertenecieron a la Fundación San Juan de Dios entidad de derecho privado de utilidad común , sin ánimo de lucro, naturaleza de la cual se desprende que los centros asistenciales tuvieron carácter privado y en consecuencia los predios en los que se encontraban levantados tenían la misma condición privada .*

3: *Del 14 de junio de 2005 a la fecha, en que los centros asistenciales pasaron de nuevo a ser propiedad de la Beneficencia de Cundinamarca condición que aún conserva, lo cual se compagina con las anotaciones que aparecen registradas en las matrículas inmobiliarias números 50S-40505363 y 50S-379361 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur».*

2.- Así pues, queda establecido que la Fundación San Juan de Dios es un ente de naturaleza privada. Dicho esto, abordó el tema relativo a la titularidad o no, en cabeza de aquella, del derecho de dominio y posesión sobre los terrenos objeto de la demanda reivindicatoria. Ello con el objeto de determinar *«si durante la existencia de la Fundación tales predios tuvieron o no el carácter de bienes privados, o si por el contrario podían seguir siendo catalogados como bienes públicos, patrimoniales y fiscales, con sus características, de acuerdo con la clasificación traída por el artículo 674 del C.C, de ser imprescriptibles, no susceptibles de adquirir por prescripción (artículo 63 Constitución Nacional) inalienables e inembargables».*

Para el efecto, realizó un estudio de la titulación de los predios denominados *«Molinos de Hortua»*, el cual aparece identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 50S-

379361. Ejercicio que lo llevó a concluir que «*los embargos e inscripción de demanda que aparecen anotadas en el folio de matrícula inmobiliaria del terreno menor 50S-40505363 (...) no indican otra cosa que tal inmueble fue considerado como de propiedad privada, contrario sensu de haber sido tenido como un bien público serian improcedentes o ilegales tales medidas, lo que reitera (...) como norma imperativa aplicable a dichos predios el calificativo de inmuebles privados durante el periodo de pertenencia al patrimonio de la Fundación San Juan de Dios*».

De manera que en el interregno comprendido entre 1979 -fecha en que se creó la Fundación San Juan de Dios como ente privado- y el 14 de junio del 2005 -cuando fueron anulados los decretos 290 y 1374 de 1979 por el Consejo de Estado- «*cuando los terrenos ocupados por los Centros Hospitalarios San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil , cuando la demandada **ASOCIACION DISTRITAL DE EDUCADORES -ADE** consolid[ó] derecho de posesión sobre el lote de terreno desenglobado del globo de mayor extensión*». Calidad de poseedor que le fue negada por la sentencia recurrida «*al expresar que los terrenos por usucapir por tratarse de bienes públicos o fiscales no admiten posesión alguna. Siendo en este sentido el fallo violatorio por la vía directa por falta de aplicación de normas sustantivas atinentes al Instituto de la posesión regulada por los artículos 762 a 777 del C.C.*».

3.- Por otra parte, criticó que el fallo del *ad quem* le hubiera otorgado una «*interpretación absoluta*». a la declaratoria de nulidad de los Decretos 290 y 1374 de 1979 -a través de la sentencia del 8 de marzo del 2005 proferida por el Consejo de Estado-, en cuanto a sus efectos retroactivos. Sin embargo, entró a analizar qué «*aplicación tendrían los decretos 290 y 1374 de 1979 y 371 de 1998 con relación a sus efectos frente a la*

presunción de legalidad de toda norma, mientras permanecieron vigentes [,] es decir desde la fecha de su expedición hasta el momento de la ejecutoria del fallo del Consejo de Estado que los anul[ó], el día 14 de junio de 2005».

Explicó que los fallos en acciones de nulidad tienen carácter retroactivo. Sin embargo, los efectos *ex nunc* son relativos, pues los actos están cobijados por el principio de legalidad y por la «*institución o principio de los derechos adquiridos*». En ese orden de ideas, los aludidos decretos produjeron «*plenos efectos **mientras** no fue objeto de su anulación por el Consejo de Estado en la sentencia del 8 de marzo de 2005*». Por ende, para el casacionista es evidente que, en atención a lo expuesto en precedencia, la Fundación San Juan de Dios

*«fungió como un ente privado, como una persona moral de las definidas por el Artículo 650 del Código Civil y en consecuencia desarroll[ó] tareas en desarrollo de su objeto social, tuvo un patrimonio[,], una personería jurídica propia. Es así como recibió de la Beneficencia de Cundinamarca los predios en los cuales fueron construidas las edificaciones de los hospitales San Juan de Dios e Instituto Materno Infantil y áreas aledañas como lo son los parqueaderos y la porción de terreno reclamada por el demandante **INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGIA – EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO**, siendo estos predios en consecuencia bienes privados ya que afirmar lo contrario es decir que un ente privado tiene la titularidad de un bien público o fiscal riñe con la propia definición de lo que es un bien público o fiscal».*

Insistió en que fue durante el periodo en que los decretos estuvieron vigentes, que la ADE adquirió el derecho real de posesión sobre la fracción de terreno de que trata la demanda inicial. Y al no ser los inmuebles de carácter público en dicha época, su «*permanencia en los predios es legítima, así luego haya sido convertidos tales bienes en bienes públicos a partir*

del 14 de junio de 2005 (fecha en adquirió ejecutoria el fallo del Consejo de Estado del 8 de marzo de 2005), afirmación que tiene sustento además en el **fenómeno de los derechos adquiridos y consolidados de orden particular**».

4.- Para finalizar, concluyó que:

«este primer cargo contra la sentencia objeto de reparos (i) por la vía del error de derecho (ii) por la aplicación indebida de las normas que regulan lo atinente a los bienes públicos y fiscales (iii) a situaciones relativas a inmuebles que en su momento eran privados (iv) por pertenecer a un ente privado(v), se debió por una equivocada interpretación del Tribunal que la profirió en cuanto al alcance de los efectos ex tunc de la sentencia del Consejo de Estado del 8 marzo de 2005 (vj) al darle a tales efectos un alcance absoluto (vji) sin atender a fenómenos que lo convierten en relativo(vjii) por la presunción de legalidad de los decretos que crearon la fundación y (jx) y por existir en favor de la parte demandada derechos adquiridos sobre el predio de que trata la demanda inicial, que se consolidaron y son particulares , sin que puedan ser desconocidos o ignorados».

SEGUNDO CARGO

Fundado en la causal primera de casación, censuró la sentencia del 19 de mayo del 2021 por violar directamente la ley sustancial, por falta de aplicación, al «soslayar, omitir o ignorar la condición jurídica que tuvo el predio ocupado por la entidad demandada (vi) durante el periodo comprendido entre el año 1978 y 2005 , (vii) y durante el cual lo ocupó a título de posesión (viii) siendo esta legítima, regular , de buena fe, p[ú]blica y tranquila (ix) que origino para el poseedor una situación jurídica individual , concreta , consolidada». Posesión que estaba amparada en las disposiciones del artículo 58 de la Constitución Política, y 762 y siguientes del Código Civil; que a su turno han sido ampliamente reconocidas en las sentencias C-168 de 1995, C-147 de 1998

y C-242 de 2009, proferidas -todas- por la Corte Constitucional. Error que conllevó a tener al demandado como un simple tenedor irregular del predio.

Aseveró que no perdió la posesión de los inmuebles objeto de la controversia como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los citados decretos, debido a la institución de los «*derechos adquiridos*». Y es que, a su juicio, «*la ADE adquirió legítimamente el derecho de posesión sobre el predio y en amparo de esta posesión, se encontraban las normas de orden Constitucional (art.58) como de la legislación civil (art. 762 y siguientes del C.C), porque crearon un estatus quo que nos es otro que una posesión legítima que se mantiene a un después de que volvió a adquirir el inmueble la condición de bien público o bien fiscal*».

En síntesis, afirmó que la sentencia impugnada ignoró la verdadera condición de la demandada frente al predio, en tanto omitió analizar el «*vínculo que éxito entre los terrenos ocupados y la demandada durante la existencia de la Fundación San Juan de Dios, quitándole toda condición de poseedora, y de esta manera dejó de aplicarle las normas que regulan el derecho de posesión, como derecho real que es*». Errores que orientaron a que el Tribunal negara las excepciones propuestas «*y declarar que pertenece al **INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGIA –EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO** el inmueble con matrícula inmobiliaria 50S-379361 que como se demostrar[á] en el siguiente cargo, no es el predio objeto del debate*».

TERCER CARGO

Bajo la causal tercera de casación, censuró la providencia que resolvió la apelación de no estar en

consonancia con los hechos ni las pretensiones de la demanda, así como tampoco con las excepciones propuestas por el demandado. En ese sentido, apuntaló que el predio identificado en la demanda «no es el mismo inmueble al cual se refiere la sentencia atacada en su parte resolutive numeral 2° al declarar que pertenece al INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGIA –EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO Lote de terreno en la Ciudad de Bogotá identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 505-379361(v) ya que con este último folio se identifica es el globo de mayor extensión al cual pertenece el predio con matrícula inmobiliaria 50S-40505363».

En efecto, estimó que la demanda formulada «en el acápite de **declaraciones y condenas**, en el numeral 1° identifica el predio sobre el cual alega su titularidad como propietario con la matrícula inmobiliaria 50S-40505363 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona Sur». No obstante, la «sentencia lo declara pero con relación al predio con matrícula inmobiliaria 50S-379361, resultando así que no tiene congruencia, consonancia o identidad entre lo pedido y lo concedido».

IV. CONSIDERACIONES

1.- En lo que concierne con las causales de casación relacionadas con la violación de normas sustanciales - primera y segunda-, el artículo 344 del Código General del Proceso exige el señalamiento de al menos una norma de carácter sustancial que, constituyendo base esencial del fallo impugnado o habiendo debido serlo, a juicio del censor haya sido violada. Tal exigencia es fundamental porque a partir de allí se despliega la función nomofiláctica y de tutela del

derecho objetivo que la ley asigna en sede casacional a la Corte.

2.- Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala estima que los dos primeros cargos de la demanda de casación incoada adolecen de defectos técnicos que imponen su inadmisión. En efecto, el disidente, a lo largo del escrito de sustentación, no especificó cuáles normas sustanciales fueron violadas directamente. Tal yerro impide absolutamente que la Corte aborde el tema en estudio pues *«es necesario incluir la disposición legal que, constituyendo base esencial del fallo impugnado o habiendo debido serlo, haya sido infringida»*. Ciertamente, tal deficiencia deja el ataque del todo incompleto y vacío.

La anomalía puesta en evidencia impide el estudio del cargo, pues, tal y como se dijo en AC3878-2019,

«(...) tanto cuando se invoca la violación directa de normas sustanciales a que se refiere la causal primera de casación, como la indirecta de que trata la segunda, es imprescindible enunciar al menos un precepto material infringido y a partir del mismo desarrollar en qué consistió la vulneración dentro de las exigencias de cada una de esas especialidades, lo que ni siquiera fue tenido en cuenta por el censor ya que ninguna cita normativa existe en su argumentación.

Así se precisó en AC2831-2018, en un evento analizado bajo el antiguo ordenamiento procesal donde esas dos variantes hacían parte del primer motivo de casación pero que tiene relevancia en la actualidad por cuanto la exigencia de citar preceptos materiales se conserva para ambas en el Código General del Proceso, toda vez que

(...) el impugnante desatendió el deber de citar los preceptos materiales que justificaban el reparo por la causal primera, quedando cerrada de entrada cualquier arremetida contra la providencia del ad quem por el camino propuesto, ya que no es

posible estructurar con precisión mediante simples elucubraciones la equivocación «in iudicando», que depende precisamente de la «violación de norma de derecho sustancial» de la cual se derivan las diferentes variables en que se manifiesta la misma, ya en forma directa o indirecta.

(...)

La ausencia de un principio rector quebrantado conlleva una plena satisfacción con el desempeño del juzgador en su ejercicio de selección del marco normativo y los alcances dados al mismo, así como una adecuada estructuración de la providencia bajo esos lineamientos, por lo que cualquier disenso frente a la forma como se sopesaron las probanzas sin encasillarlo en una afrenta al régimen aplicable no pasa de ser un alegato de instancia o la propuesta alterna para tasarlas, sin controvertir satisfactoriamente en qué consistió el desfase, lo que es inadmisibile por esta ruta».

Y si bien el censor adujo en el cargo primero que el fallo era «violatorio por la vía directa por falta de aplicación de normas sustantivas atinentes al Instituto de la posesión regulada por los artículos 762 a 777 del C.C», lo cierto es que la mención de tales normas es insuficiente para cumplir con la exigencia técnica del embate. Y esto es así porque el motivo de casación no pasó de una enunciación de las disposiciones -la mayoría sin el carácter de sustanciales⁵- que supuestamente fueron vulneradas con la sentencia del Tribunal. De manera que el censor se quedó a la mitad en la formulación del reparo.

En efecto, en parte alguna del escrito se especificó de qué forma fueron violadas las disposiciones enunciadas. Es que el recurrente omitió elaborar la labor demostrativa que

⁵ Las siguientes disposiciones del Código Civil no son normas sustanciales: 762 (AC4947-2022); 763 (AC2268-2022); 764(AC1985-2018); 765 (AC334-2021); 766 (AC4218-2021); 767 (AC4947-2022); 768 a 770 (AC1985-2018); 771 (que define las posesiones viciosas); 772 (que define la posesión violenta); 773 y 774 (que determina las clases de posesión violenta); 775 (AC33223 de 2022); 777 (AC1774-2018).

exige este cargo pues no explicó en qué consistió el desacierto en la tarea de subsunción del fallador de segundo grado y qué incidencia produjo en el resultado judicial final. Sobre este requisito, ha dicho esta Corte que:

«...el recurso de casación debe contar con la fundamentación adecuada para lograr los propósitos que en concreto le son inherentes y, por disponerlo así la ley, es a la propia parte recurrente a la que le toca demostrar el cabal cumplimiento de este requisito, lo que supone, además de la concurrencia de un gravamen a ella ocasionado por la providencia en cuestión, acreditar que tal perjuicio se produjo por efecto de alguno de los motivos específicos que la ley expresa, no por otros, y que entre el vicio denunciado en la censura y aquella providencia se da una precisa relación de causalidad, teniendo en cuenta que, cual lo ha reiterado con ahínco la doctrina científica, si la declaración del vicio de contenido o de forma sometido a la consideración del Tribunal de Casación no tiene injerencia esencial en la resolución jurisdiccional y ésta pudiera apoyarse en premisas no censuradas eficazmente, el recurso interpuesto carecerá entonces de la necesaria consistencia infirmatoria y tendrá que ser desechado» (subrayas ajenas al texto) (CSJ, AC2869-2016, reiterado en AC5035-2017, citada en AC2501-2021).

3.- Si se dejara de lado la falencia técnica advertida, la suerte de los cuestionamientos esbozados en los cargos primero y segundo no sería distinta.

3.1.- En lo que concierne con el **cargo primero**, el actor incurrió en entremezclamiento de causales. Si bien alegó la violación directa de la norma sustancial, lo cierto es que comenzó a efectuar consideraciones de hecho sobre la condición de «privados» de los bienes objeto de la controversia.

En efecto, el embate se circunscribió a determinar las razones fácticas por las que debía considerarse que el inmueble cuya reivindicación fue elevada no ostentaba la

calidad de «fiscal» al momento de iniciar la posesión por parte del demandado. Aduce el recurrente que la sentencia cuestionada, en principio, estaría ajustada a derecho «*si no fuera porque el bien inmueble de que trata el petitum de la demanda inicial fue un bien de carácter privado desde el año 1979 hasta el 14 de junio de 2005*». En tal sentido, aludió al «*recuento histórico de los orígenes de los terrenos identificados en las pretensiones de la demanda*», al turno que efectuó un «*estudio de la titulación de los predios denominados “Molinos de la Hortua”, globo de terreno de mayor extensión también llamado “Molino de Tres Esquinas”, el cual aparece debidamente identificado en el folio de matrícula inmobiliaria 50S-379361, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Sur cuya fecha de apertura fue el día 28 de marzo de 1977*». Análisis probatorio que lo llevó a concluir que el bien fue considerado de propiedad privada durante el periodo de pertenencia al patrimonio de la Fundación San Juan de Dios.

Memórese que la violación directa aparece cuando se trasgreden normas sustanciales a consecuencia de errores de juicio sobre la existencia, validez, alcance o significado del precepto legal aplicable al caso, sin referencia a los hechos debatidos y probados. Consecuente con esto, compete al recriminador «*centrar sus juicios exclusivamente sobre los textos legales que considere inaplicados, indebidamente aplicados o erróneamente interpretados, prescindiendo de cualquier consideración que implique discrepancia con las apreciaciones fácticas del fallador, cuestión esta que sólo puede abordarse por la vía indirecta*»⁶. Por ende, la alusión a circunstancias fácticas imposibilita la admisión

⁶ CSJ SC feb. 18 de 2004, Exp. n° 7037, reiterado en CSJ, oct. 3 de 2013, Exp. n° 2000-00896-01.

a trámite del cargo para la ulterior decisión de fondo por la Corte.

3.2.- En cuanto al **cargo segundo**, es patente el desenfoco en que incurre la actora, quien reiteradamente manifiesta que el *ad quem* desconoció el vínculo que existió entre los terrenos ocupados y la demandada durante la existencia de la Fundación San Juan de Dios, «quitándole toda condición de poseedora, y de esta manera dejó] de aplicarle las normas que regulan el derecho de posesión, como derecho real que es». Y es que, asevera, la vulneración del artículo 58 de la Constitución Política⁷, así como de los cánones 762 del siguientes del Código Civil, lo que conllevó a que se considerara «al ente demandado como un simple tenedor irregular del predio»; ignorando así derechos adquiridos de la pasiva respecto del predio que se pretende reivindicar.

Sin embargo, se observa que el casacionista discute una premisa que realmente no hizo parte del fallo de segunda instancia. En efecto, al estudiar los elementos constitutivos de la acción dominical, el Tribunal aseveró que el demandado sí ostentaba la calidad de poseedor. Al respecto, se indicó lo que sigue:

«Además de lo anterior, las actuaciones dan cuenta que la asociación demandada promovió una demanda de pertenencia contra la Fundación San Juan de Dios, propietaria del inmueble de mayor extensión, cuyo fundamento precisamente es la posesión, con miras a que se declarara que le pertenece el dominio, actuaciones que reflejan que en esa tramitación exteriorizó y pretendió hacer valer su condición de poseedora frente al

⁷ Norma que tampoco es sustancial, AC4285-2022.

inmueble, al manifestar en el hecho primero de esa demanda que: “La asociación distrital de educadores -ADE- por el gozo y usufructo que ha venido ejerciendo, entró en posesión material, desde el año 1980 (...)”. así mismo, en el hecho tercero de ese libelo se afirmó que esa posesión la ha ejercido por más de 20 años, en forma pública, pacífica e ininterrumpida, con pleno comportamiento de dueña, lo que le da derecho a ganarlo por prescripción, según el hecho cuarto de la misma demanda.

(...)

Esa posesión, además la convalidó el testigo Hernán Trujillo Tovar, qui[en] fue Presidente de la asociación, al punto de indicar que vivió en esa casa hace muchos años; que se conoce como la sede sur de la asociación que dirigió; que la demandada “siempre ha tenido la posesión ininterrumpida” del bien; que se utiliza como parqueadero de los directivos cuando se realizan las reuniones de la asociación, aún cuando no como negocio; y que fue la ADE la que hizo las construcciones de las que consta actualmente el inmueble y ha ejercido la vigilancia del predio; y corroboró que la asociación promovió un proceso de pertenencia sobre el inmueble en su momento contra la fundación San Juan de Dios, cuando era miembro de la junta directiva de la organización sindical.

En consecuencia, el hecho de que la posesión que ejerza el demandado no se adapta para prescribir, en virtud de la prohibición constitucional y legal de imprescriptibilidad de los bienes fiscales, dicha situación no impide que el dueño, en este caso una entidad pública puede reivindicar con base en ella el bien».

Lo que sí dijo fue que la posesión no podía ser calificada de buena fe, pues la demandada «estaba en capacidad de conocer y saber que el bien era de propiedad de una entidad pública, puesto que así se evidenciaba de su folio de matrícula inmobiliaria desde el mismo momento de su apertura, 11 de abril de 1912, según la anotación No. 1 donde se inscribió la donación de la Nación en favor del Departamento de Cundinamarca». Sin embargo, tal aserto no fue objeto de discusión por el casacionista.

Sobre este defecto técnico, esta Sala ha considerado lo siguiente:

«(...) el censor tiene la ineludible carga de combatir todas las apreciaciones de fondo que conforman la base jurídica esencial del fallo impugnado, sin que sea posible desatender y separarse de la línea argumental contenida en aquel proveído, principios estos que, de vieja data, han llevado a la Corte a sostener que los cargos operantes en un recurso de casación no son otros sino aquellos que se refieren a las bases fundamentales del fallo recurrido, con el objeto de desvirtuarlas o quebrantarlas. Por eso, cuando los cargos hechos en un recurso no se relacionan con esos fundamentos son inoperantes. El recurso (...) se encamina a demostrar que la sentencia acusada quebranta la ley, dados los fundamentos de hecho y de derecho en que ella se apoya y esto es así porque en casación se contraponen dos factores: el fallo acusado y la ley, pero sin que el sentenciador pueda salirse de los motivos o causales que alega el recurrente, y sin que éste, a su turno, pueda alegar con éxito razones, o aducir argumentos en que no se apoya el fallo recurrido» (CSJ AC, 29 oct. 2013, rad. 2008-00576-01, citada en AC5515-2022).

4.- En conclusión, por las razones expuestas se inadmitirán los cargos primero y segundo formulados. El tercero, por cumplir con los requisitos formales prescritos en el artículo 344 del Código General del Proceso, será admitido por el magistrado ponente.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, Agraria y Rural.

RESUELVE:

PRIMERO: INADMITIR los cargos primero y segundo formulados por la Asociación Distrital de Educadores respecto de la sentencia del 19 de mayo de 2021, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá dentro del trámite referenciado.

SEGUNDO: El cargo tercero será admitido en una providencia de ponente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARTHA PATRICIA GUZMÁN ÁLVAREZ

Presidente de Sala

HILDA GONZÁLEZ NEIRA

AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO

LUIS ALONSO RICO PUERTA

OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE

FRANCISCO TERNERA BARRIOS

Firmado electrónicamente por:

Martha Patricia Guzmán Álvarez
Presidente de sala

Hilda González Neira
Magistrada

Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo
Magistrado

Luis Alonso Rico Puerta
Magistrado

Octavio Augusto Tejeiro Duque
Magistrado

Francisco Ternera Barrios
Magistrado

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: F6F17A1D8C50223F0B599B084CB71EF922F1CA6CFB639CC9BBF69AA994DBBC96

Documento generado en 2023-08-22