

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CINCUENTA CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil veintidós (2022)

**Radicado No. 11001 40 03 017 2015 00007 02**

Se desata el recurso de apelación interpuesto por el demandante Luis Enrique Ángel Villalba contra la decisión proferida el 20 de septiembre de 2021, en donde el Juzgado Diecisiete (17) Civil Municipal de esta ciudad, rechazó la demanda por cuanto el predio objeto de usucapión es un bien fiscal.

**ANTECEDENTES**

Inconforme con la anterior providencia, el recurrente interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación contra dicha decisión. Basó su descontento indicando que no pueden desconocerse los derechos de compra que el actor adquirió de buena fe mediante Escritura Pública No. 1369 del 22 de abril de 1993 de la Notaría 34 de Bogotá al Instituto de Crédito Territorial – ICT y al INURBE en 1995.

Estudiado el recurso horizontal por parte del Juzgado Diecisiete (17) Civil Municipal de Bogotá, mantuvo en su totalidad la decisión, aduciendo que conforme se advierte del certificado de libertad y tradición aportado el predio a usucapir aun pertenece al INURBE-ICT. De igual manea no se aporta copia de la escritura pública mencionada que acredite la venta a que hace mención el actor, por lo tanto, no se desvirtuó la calidad de bien fiscal asignada por la ley y en tal sentido en aplicación de lo dispuesto en el artículo 407-4 del C. G. P., conc. con el artículo 6-1 de la Ley 1561 de 2012, es procedente el rechazo de la demanda.

En función de lo anterior, fue repartido el proceso a esta sede judicial para la resolución del recurso de alzada, previas las siguientes,

**CONSIDERACIONES**

Dio lugar a la actuación procesal aquí adelantada, la inconformidad alegada respecto de la causal de rechazo de la demanda especial de titulación regulada en la Ley 1561 de 2012.

Como primer lugar debe indicarse que la demanda fue presentada bajo los lineamientos del Código de Procedimiento Civil concordante con el artículo 627 del Código General del Proceso, esto es, que se daría aplicación de las disposiciones del artículo 407 del C. P. C, pero la competencia de dicho asunto no es de manera privativa para los jueces civiles del circuito como establecía la precitada norma procesal (art. 16-4), sino que la misma se asignaría conforme establece el artículo 18-1 del C. G. P., razón por la cual el asunto correspondió a los juzgados civiles municipales.

Dicho esto, tal como se le lee de los argumentos objeto de inconformidad y el

auto que dio origen a la alzada que aquí se estudia, se observa que la misma radica en la calidad asignada al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50S -1000247 como “bien fiscal” y que por efecto sería imprescriptible.

El artículo 102 de la Carta Política, precisa «*El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la nación*».

Por su parte la clasificación efectuada en el artículo 674 del Código Civil, conforme al cual, el uso de los denominados «*bienes de la Unión*», pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes «*de uso público o bienes públicos del territorio*» y si uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman «*bienes fiscales*».

Sobre ello la CSJ SC1727-2016, precisó

*(...) 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. A tal respecto, la Corte Constitucional explica:*

*Existe un tercer grupo de propiedad, normalmente estatal y excepcionalmente privada, que se distingue no por su titularidad sino por su afectación al dominio público, por motivos de interés general (art. 1º C.P.), relacionados con la riqueza cultural nacional, el uso público y el espacio público.*

*Los bienes que deben comprenderse en el dominio público se determinan no sólo por las leyes que califican una cosa o un bien como de dominio público; además es necesario que concurra el elemento del destino o de la afectación del bien a una finalidad pública; es decir, a un uso o a un servicio público o al fomento de la riqueza nacional, variedades de la afectación que, a su vez, determinan la clasificación de los bienes de dominio público. (Sentencia T-292 de 1993)*

*Los bienes públicos (de propiedad pública, fiscales, de uso público o afectados a uso público), están desligados del derecho que rige la propiedad privada, y en cuanto tales comparten la peculiaridad de que son inembargables, imprescriptibles e inalienables.*

En virtud de lo anterior, se advierte que una vez consultado el certificado de libertad y tradición del predio objeto de litigio, mismo en el que consta la inscripción de la demanda, se advierte que este se encuentra en cabeza de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, en cumplimiento de lo ordenado en el Decreto 554 de 2003<sup>1</sup>, el cual en su artículo 11 precisa que “Una vez concluido el plazo para la liquidación del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, los bienes, derechos y obligaciones pasarán a la Nación-Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El Liquidador

---

<sup>1</sup> Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, y se ordena su liquidación

*realizará oportunamente los actos que sean necesarios para el traspaso de esos activos, pasivos, derechos y obligaciones, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto-ley 254 de 2000”*

Por su parte el artículo 33 del Decreto 3571 de 2011<sup>2</sup>, indica que *“A partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto se entienden transferidos a título gratuito por ministerio de la ley, todos los bienes muebles e inmuebles, derechos y obligaciones del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que tengan relación con las funciones establecidas para este Ministerio en las normas legales y en el presente decreto, salvo aquellos que sean necesarios e inherentes a la gestión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, los cuales serán cedidos a este último a título gratuito.*

*Los bienes estarán identificados en las actas que para el efecto suscriban los representantes legales de los Ministerios o sus delegados, las cuales serán registradas en la respectiva oficina de Registro, cuando a ello hubiere lugar.”*

Dicho esto, es claro que al pertenecer el bien a la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, quien se encargó de la de la liquidación del extinto INURBE los bienes estarían en cabeza de una entidad pública y en línea de principio son entonces imprescriptibles pues en todo caso como lo explicó la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 31 de julio de 2002 exp 5812 ello dependerá sin embargo según el momento en que inició y se consumó la posesión invocada.

Entonces debemos señalar que la pretensión de usucapión que se ventila bajo el proceso regulado en nuestro estatuto procesal (C.P.C. hoy C.G.) y algunos, como los introducidos por la Ley 1561 de 2012, solo puede tener buen suceso si entre otros elementos axiológicos, se demuestra que el bien es imprescriptible, lo cual no resulta posible predicar en lo relevante para este asunto respecto de aquellos bienes que son de propiedad de entidades de derecho público, lo cual surge de la lectura del artículo 63 de la Constitución Política, artículo 2519 del Código Civil, el artículo 407 numeral 4° del C.P.C. el artículo 375 numeral 4 del C.G.P. y la Ley 1561 de 2012, artículo 6 numeral 13

La Corte Constitucional en C-530 de 1996 declaró exequible el DECRETO NÚMERO 2282 DE 1989 que modificó el artículo 407 del C.P.C, en síntesis, porque, si los bienes fiscales en general están destinados a garantizar la prestación de los servicios públicos y le pertenecen a la comunidad, merecen un tratamiento especial que los proteja,

---

<sup>2</sup> Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio

<sup>3</sup> 1. Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público, conforme a los artículos 63, 72, 102 y 332 de la Constitución Política y, en general, bienes cuya posesión, ocupación o transferencia, según el caso, estén prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales.

El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión recaerá 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.

de manera que 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»*.

El alto Tribunal Civil, en sentencia SC 12 feb. 2001, exp. 5597, reiterada en SC 31 jul. 2002, exp. 5812, puntualizó,

*(...) 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 si ocurre con los de uso público, sino porque la norma citada (art. 407 del C. de P.C., se agrega) niega esa tutela jurídica, por ser 'propiedad de las entidades de derecho público', como en efecto el mismo artículo lo distingue (ordinal 4º), sin duda alguna guiado por razones de alto contenido moral, colocando así un dique de protección al patrimonio del Estado, que por negligencia de los funcionarios encargados de la salvaguardia, estaba siendo esquilmo, a través de fraudulentos procesos de pertenencia.*

Justamente fue así como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en su oportunidad con la contestación de la demanda (fl. 71-75), aduciendo su imprescriptibilidad, por cuanto *«el titular del derecho de dominio es la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, el inmueble es un bien fiscal»*.

Luego, establecer si el bien materia de este asunto es imprescriptible, habida cuenta de quien figura como su titular, resulta en efecto, aspecto de gran trascendencia para determinar la prosperidad de la pretensión, pero no en la forma como lo hizo el a quo rechazando la demanda, pues en el sub-lite ya se había admitido la demanda y fue en su curso, que esta situación fue advertida.

De manera que le correspondía al Juez hacer el análisis de fondo sobre este presupuesto de la acción, como de hecho ya lo había señalado la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, el 15 de mayo de 2014, y lo establece de forma diáfana el artículo 6-1 de la Ley 1561 de 2012 que reza *“El juez rechazará de plano la demanda o declarará la terminación anticipada del proceso, cuando advierta que la pretensión 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”*

En la precitada providencia, señaló el Tribunal Superior - Sala Civil que la calidad del bien debería ser objeto de discusión en la sentencia.

Y es que debe ser así porque en este caso ya se había integrado el contradictorio, por lo que no se debió rechazar de plano la demanda, pues está ya fue oportunamente estudiada para su admisión.

Por el contrario, debió haberse dado paso a la segunda condición plasmada en la

precitada norma y en cumplimiento de lo ordenado en su oportunidad por el Tribunal Superior de Bogotá, esto es, debió emitirse una decisión de fondo que pusiera fin al objeto de litigio y no que dejara abiertas las puertas a la partes para volver a debatir el asunto que nos ocupa bajo las mismas circunstancias, bien sea emitiendo una terminación anticipada como lo permite la ley 1561 de 2012 art. 6, o a través de sentencia, según lo encuentre legalmente procedente.

Pero es que además en el auto de rechazo de la demanda, no se discuten aspectos de fondo como los reiterados por la Corte Suprema de Justicia (SC3934 DE 2020), como lo es establecer si el espacio temporal de la posesión invocada se desarrolló en el mismo tiempo en que el fundo aparece como de propiedad de una entidad pública o en vigencia de la normatividad otrora citada.

Señaló la alta corporación:

*“No obstante, hay situaciones en que no es viable aplicar la restricción de la usucapión respecto de los bienes fiscales, por cuanto ello entrañaría desconocer un derecho legítimamente adquirido, a saber:*

*a) Si la posesión apta para prescribir se inició y consumó antes de entrar en vigor el numeral 40 del artículo 413, hoy 407, del CPC, esto es, el 1° de julio de 1971. Esta excepción se justifica porque, en principio, la ley no puede afectar una situación jurídica concreta y consolidada, que ha permitido el ingreso de un derecho al patrimonio de una persona, por haberse cumplido todos los supuestos previstos por la norma abstracta para su nacimiento. El pasar por alto esa circunstancia comporta ignorar situaciones consolidadas, que ampara la Carta Política en su artículo 58, según el cual "se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores'.*

*b) Si el cumplimiento del requisito temporal para usucapir se cumplió dentro de la vigencia del citado numeral 4. del artículo 41, después 407 (hoy CGP, num 4°, art. 375) pero con anterioridad al día en que la entidad de derecho público adquirió la propiedad de la cosa. Esta segunda excepción busca respetar los principios de la buena fe y la confianza legítima, pues, para que una situación jurídica o material abordada de cierta forma en el pasado, genere razonables expectativas, debe existir una causa constitucionalmente aceptable que autorice su variación. Igualmente, se previene la comisión de eventuales actos fraudulentos con la transferencia de bienes de particulares a entidades de derecho público, destinados a desposeer a quien para el momento de la negociación había consolidado su derecho de dominio, faltándole tan sólo su declaratoria judicial.”*

En virtud de lo anterior, se revocará la decisión para que el juzgado de conocimiento proceda a proferir una decisión conforme las disposiciones normativas aplicables al asunto en cumplimiento de lo ordenado por la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, el 15 de mayo de 2014 y conforme lo expuesto supra.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cincuenta Civil del Circuito de esta ciudad

**RESUELVE:**

**PRIMERO: REVOCAR** el auto adiado 20 de septiembre de 2021 proferido por el Juzgado Diecisiete (17) Civil Municipal de Bogotá, conforme lo expuesto en la parte motiva, para que proceda a dar cumplimiento Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá, el 15 de mayo de 2014 en concordancia con lo dispuesto en la Ley 1561 de 2012 art. 16-1 y emita una decisión de fondo que resuelva el asunto objeto de litigio, en la forma que legalmente encuentre procedente.

**SEGUNDO:** Por Secretaría, devuélvase el expediente digitalizado a la instancia judicial en comento, dejando para el caso las constancias a que haya lugar.

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

**NOTIFÍQUESE,**

**PILAR JIMÉNEZ ARDILA  
JUEZ**

Firmado Por:

**Pilar Jimenez Ardila  
Juez  
Juzgado De Circuito  
Civil 050  
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,**

Código de verificación: **48fc79491355038c1929dacc81332efd1418e8ca19f09e2a711fc346865cffd4**

Documento generado en 18/03/2022 11:09:09 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**