

T-395-95

Sentencia No. T-395/95

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Venta de bien de uso público/DERECHOS COLECTIVOS-  
Protección del espacio público

Los actores pretenden que se decrete la protección judicial específica y directa de unos derechos que no ostentan el carácter de derechos constitucionales fundamentales, sino simplemente el de derechos colectivos, en un caso, y el de intereses difusos, relacionados con el espacio público que, a su vez, es otro derecho colectivo, en otro. Para la protección de los derechos invocados en la demanda de la referencia existen en nuestra legislación otras acciones judiciales específicas y directas.

PERSONA JURIDICA-Titularidad de derechos fundamentales/JUNTA DE ACCION COMUNAL-  
Protección de derechos fundamentales

Las personas jurídicas están habilitadas por la Constitución para ejercer la acción de tutela, no sólo en procura de la protección judicial de sus derechos constitucionales fundamentales, sino además, pero en ciertos y precisos casos, en defensa de los mismos derechos de otras personas en cuyo nombre pueden actuar, como en el de las juntas de acción comunal, en el que aquéllas pueden reclamar la mencionada protección de los derechos constitucionales fundamentales de los vecinos del barrio o de la comunidad a la que representan.

REF.: Expediente No. T-68416

Peticionario:

JUNTA DE ACCION COMUNAL BARRIO CARVAJAL

Magistrados:

-Ponente-

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Santafé de Bogotá D.C., Septiembre seis (6) de mil novecientos noventa y cinco (1995)

La Sala de Revisión de Tutelas, integrada por los H. Magistrados JORGE ARANGO MEJIA, VLADIMIRO NARANJO MESA y FABIO MORON DIAZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, previo estudio del Magistrado ponente, resuelve sobre las sentencias relacionadas con la acción de la referencia, proferidas por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Civil- el diecisiete (17) de febrero de mil novecientos noventa y cinco y por la Corte Suprema de Justicia -Sala Civil-, el cuatro (4) de abril de mil novecientos noventa y cinco (1995). Además, la presente actuación de revisión de las mencionadas providencias judiciales relacionadas con la acción de tutela de la referencia, se adelanta con la insistencia del señor Defensor del Pueblo, debidamente presentada dentro del término reglamentario.

## I. ANTECEDENTES

### A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El tres (3) de febrero de mil novecientos noventa y cinco (1995), la Junta de Acción Comunal del Barrio Carvajal por conducto de su Presidente, presentó ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Civil-, un escrito mediante el cual ejerce la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta Política, con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales a la recreación, a la integridad, a la vida digna de la niñez y de las personas que disfrutan de una zona verde de uso público en el Barrio Carvajal, que considera vulnerados por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Santafé de Bogotá, al decretar el embargo, secuestro y remate de un bien de uso público.

En este sentido, la peticionaria solicita que, por virtud de la correspondiente decisión que resuelva sobre la acción de tutela, se declare la nulidad del proceso ejecutivo y, en consecuencia, se ordene al Juez demandado cesar el embargo y remate de la zona verde comunal de uso público del Barrio Carvajal.

2. Los fundamentos de hecho y de derecho que señala la Junta de Acción Comunal del Barrio Carvajal, a través de su Presidente, como causa de la acción interpuesta, se resumen así:

a. El urbanizador del Barrio Carvajal de esta ciudad, cedió, mediante procedimiento

"tipo A", el lote número 1 de la manzana B4 del plano B16 / 4-24, entregado por Héctor Jiménez Olaya, como representante legal de la Asociación Provivienda de Trabajadores, a la Procuraduría de Bienes del Distrito en acta suscrita el 20 de marzo de 1986.

b. Previa autorización dada por la Alcaldía Menor de Kennedy, la Junta de Acción Comunal del citado Barrio procedió al arreglo de la referida zona verde, para lo cual sembró árboles, construyó una cancha múltiple y "levantó un cerramiento en muro de ladrillo y malla, con sus respectivos accesos".

c. En el año de 1990 se dió inicio, en el Juzgado Octavo Civil Municipal de esta ciudad, al proceso ejecutivo de Hernando Alfredo Lara contra Cesar Augusto Daza y Harvey Darío López, "en el cual el actor solicita el embargo, secuestro y remate del lote ubicado en la calle 38 sur No. 63-04 - 08...el cual corresponde a la mencionada zona verde comunal de uso público del barrio Carvajal".

e. Para la diligencia de entrega fue comisionada la Inspección 8A de Policía, dependencia que la realizó el 25 de enero del corriente año "y durante la cual fueron demolidos los muros y la malla que rodeaban el predio".

Afirma que el Juzgado demandado decretó el embargo del bien de uso público "con fundamento en títulos de propiedad que no son veraces ni reales".

## B. LA DECISION DE PRIMERA INSTANCIA

Tras recaudar la documentación que consideró suficiente para esclarecer los hechos narrados en el escrito introductorio y efectuar diligencia de inspección judicial a la oficina de registro, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Civil-, en sentencia de diecisiete (17) de febrero de mil novecientos noventa y cinco, resolvió conceder la acción de tutela invocada por la Junta de Acción comunal del Barrio Carvajal, en contra del Juzgado Octavo Civil Municipal de Santafé de Bogotá, con base en las siguientes consideraciones:

Advierte que los bienes de uso público se distinguen por su afectación al dominio público, por motivos de interés general, relacionados con la riqueza cultural nacional, el uso público y el espacio público, y por estar sometidos a un régimen jurídico especial y por sus particulares características, no es válido exigírseles matrícula inmobiliaria para determinar su

procedencia, pues su rango es directamente constitucional.

- Establece el artículo 63 de la Carta Política, que los bienes de uso público, son inalienables, imprescriptibles e inembargables; por ello no son susceptibles de apropiación por particulares. En tal sentido, es ilícita la conducta de cualquier particular que pretenda apropiarse del todo o parte de ellos.

Es por ello que corresponde al Estado, el deber de velar por la integridad de esos bienes de uso público, así como por la del espacio público y por su destinación al uso público, todo lo cual prevalece sobre el interés particular.

Advierte que el juez demandado supo que el bien que había ordenado embargar, secuestrar y que posteriormente remataría, era un bien de uso público, pues así consta en las copias del proceso ejecutivo allegadas a la tutela; sin embargo asumió una actitud pasiva, de juez expectante, dándole un mayor valor al folio inmobiliario que mostraba la titularidad en cabeza de los particulares demandados.

La actividad pasiva del juez demandado, dió prioridad al interés particular sobre el general, vulnerando el artículo 63 de la Carta Política.

En la diligencia de inspección judicial practicada a las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, el a quo encontró que al predio objeto de esta tutela se le asignó inicialmente el número 0500473128, que por encontrar el registrador, que este número ya había sido asignado a otro predio, mediante resolución No. 281 de mayo 24 de 1990 se le asignó uno nuevo, el No. 050-40042331. Al examinar el folio respectivo, y compararlo con los libros radicadores se encontró, que el turno No. 77-11724 con el que se hizo la primera anotación, no corresponde a solicitud de inscripción de venta, sino a una solicitud de embargo hecho por el Juzgado 7o. Civil del Circuito (folio 83 cuaderno No. 1) o, que la escritura 963 del 1o. de junio de 1977 con la que se hizo la primera anotación, no contiene una venta como en la misma se anuncia, sino un testamento, y no es de la fecha mencionada, sino del 22 de abril de 1977 (folios 68 y 69 cuaderno 1). También se encontró que, en la anotación complementaria se dice que Daniel García Quiñones, adquirió por compra a la Asociación Provivienda de Trabajadores, según Escritura 2705 del 24 de mayo de 1960; esta escritura adjunta a la acción de tutela (folios 72 y 73 cuaderno 1) tampoco corresponde a una venta como allí se anuncia, sino a una cancelación de hipoteca y no es del 24 de mayo de 1960,

sino del 10 de junio de 1960.

- Por todo lo anterior, concluye el a quo “que la titularidad del bien inmueble en cabeza de particulares, se encuentra en entredicho y por ello, merece una investigación penal”. Solicita a la Fiscalía General de la Nación, investigue los posibles ilícitos de que da cuenta el folio de matrícula inmobiliaria hoy 05040042331, antes 0500-473128. Solicita a la Superintendencia de Notariado y Registro, investigue las irregularidades encontradas en el folio de matrícula mencionado, y además todos los casos en que la asignación de un nuevo número de matrícula evidencia irregularidades similares.
- Considera igualmente, que la vulneración de los derechos fundamentales se dió por un vicio de carácter sustancial y no de procedimiento, razón por la cual, añadió, no era factible dejar sin efecto la actuación surtida por el juzgado denunciado, para ordenar, en cambio, la entrega inmediata del referido inmueble a la comunidad.

Considera preciso mientras la justicia penal toma las determinaciones del caso, ordenar la inscripción de esta sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria No. 050-40042331, con el fin de darle la publicidad debida y evitar más perjuicios a la comunidad y a particulares incautos.

#### C. LA IMPUGNACION

La acción de tutela fue interpuesta en contra del juzgado que conoció del proceso ejecutivo, que ordenó, a su vez, el remate del bien inmueble referido, mas fueron el actor y el rematante dentro del susodicho proceso, quienes, impugnaron el fallo proferido en primera instancia, con los planteamientos que a continuación se resumen:

1. Hernando Alfredo Lara Benavides en su condición de demandante dentro del proceso ejecutivo mencionado arguye que la acción de tutela caducó, toda vez que habiéndose dirigido en contra de una sentencia judicial, aquella debió interponerse dentro de los dos meses siguientes a la fecha en que se profirió, y sucede que el fallo de seguir adelante la ejecución se emitió hace varios años y el que aprobó el remate hace “cerca de un año y medio o más”.

2. Por su parte, Publio Hernando Zambrano Rodríguez, por conducto de apoderado, invocó su

calidad de rematante y poseedor del bien inmueble en disputa, solicita se le proteja su condición de tercero de buena fe. Anota que de no respetarse su derecho, se estaría propiciando “un antecedente judicial grave de incredibilidad a la autoridad judicial”, atentándose además contra la cosa juzgada y el patrimonio del Estado, que vendió en pública subasta.

#### D. LA DECISION DE SEGUNDA INSTANCIA

La Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Civil-, mediante sentencia de cuatro (4) de abril de mil novecientos noventa y cinco (1995), al resolver sobre la impugnación advertida, resolvió denegar la solicitud de tutela implorada por la Junta de Acción Comunal del Barrio Carvajal en contra del Juzgado Octavo Civil Municipal, con base en los siguientes razonamientos:

- El ad-quem considera que existe cierta confusión en los términos empleados, no sólo por el actor en tutela sino también por el juzgador de primer grado, por cuanto la consecuencia de dejar sin efecto un proceso legalmente concluído en su aspecto formal, sólo habría de ser factible si se hubiese configurado una vía de hecho que convirtiera en arbitraria la decisión judicial cuestionada.

Como esa debe ser la óptica con la cual corresponde examinar la cuestión, el ad-quem procedió a estudiar el diligenciamiento judicial controvertido, y concluyó que el aspecto formal del proceso agotó todas las etapas pertinentes, pero que en relación con él, se discute la licitud del objeto perseguido, y con ello la efectividad de las medidas cautelares practicadas en relación con un predio que, entonces, sería inembargable e inalienable.

Establece que el punto a esclarecer no es ya propiamente el de la titularidad del predio, sino, el de la destinación del mismo, de tal suerte que, dadas las características especiales que rodean los bienes de uso público por destinación, el predio puede aparecer inscrito como de propiedad particular, mas prima sobre tal aspecto su nueva condición que lo torna en un bien de servicio a la comunidad, con ciertas peculiaridades sobre su dominio.

- Advierte que los bienes de uso público pueden serlo por su naturaleza o por el destino jurídico que se les imprime, teniendo en ambos casos un perfil diferente al de los bienes fiscales, que son poseídos y administrados por el Estado como un particular, con un sentido

acentuadamente patrimonial, del que carecen los primeros.

Menciona que la jurisprudencia nacional reconoce la potestad del Estado o de las entidades públicas en relación con los bienes de uso público, sin asimilar esa vinculación al dominio civil, de tal suerte que las concibe como una categoría intermedia entre el dominio público y el privado, con características propias que lo singularizan como “dominio eminent” o “dominio sui generis”.

Respecto de los bienes de uso público, sostiene que la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha dicho que “lo son por naturaleza o por destinación jurídica y que continúan con esa calidad especial mientras sigan vinculados a la finalidad pública y en los términos en que ésta así lo exija. Por consiguiente, el Estado, desde que adquiere un bien para satisfacer una necesidad pública o de uso público, tal bien queda adscrito como de uso público y, como tal, los terceros o particulares no pueden interferir ni contrariar esa destinación” (C.S.J. Sent. 28 julio 1987).

Considera que, tratándose de bienes, que por su destinación especial en beneficio de la comunidad, se salen del comercio, transformándose, en bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables, no cabe, ni remotamente, la posibilidad de que sobre ellos impere una actuación judicial que en tales condiciones es meramente aparente, toda vez que carece de efecto alguno, por cuanto la condición de aquellos prima, como es apenas natural, sobre pretensiones particulares que, aunque reconocidas mediante procedimientos agotados, previo cumplimiento de las formalidades pertinentes, resultan inocuas para el fin perseguido.

Siendo así las cosas, considera que no cabe la acción de tutela intentada, por cuanto la Ley 9 de 1989, en su art. 8, consagra la acción popular, de que trata a su vez el artículo 1005 del Código Civil, como el medio de defensa apropiado para defender el espacio público y el medio ambiente, procedimiento de que dispone la Junta de Acción Comunal, para hacer respetar los derechos de la comunidad a la que representa.

De otro lado, menciona que, el Distrito Capital, como ente de derecho público encargado de vigilar y custodiar el bien que se le cedió para ser destinado al beneficio común, cuenta con la acción prevista en el artículo 69 de la citada ley 9 de 1989 para que, ante las autoridades de policía, trámite el correspondiente lanzamiento directo de quienes por la ocupación de

determinado predio, vulneran las normas de urbanismo y planeación de la localidad. En igual sentido, el art. 132 del Código Nacional de Policía, que se refiere en forma concreta a la restitución de bienes de uso público, determina que una vez establecido el carácter de uso público del bien ocupado, se procederá “a dictar la correspondiente resolución de restitución que deberá cumplirse en un plazo no mayor de 30 días”, pronunciamiento contra el cual proceden, a su vez, los recursos de reposición y apelación en la vía administrativa, y las acciones correspondientes en la vía jurisdiccional.

#### E. LA INTERVENCION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

En la oportunidad reglamentaria correspondiente, el despacho del Señor Defensor del Pueblo presentó un escrito de insistencia para que las decisiones con las que se resolvió la demanda de tutela de la referencia fuesen seleccionadas con fines de revisión; posteriormente y en virtud del mismo, dentro de las competencias de selección con fines de revisión eventual de las mencionadas providencias, el asunto fue atraído al conocimiento de esta sala, por lo cual se procede a resumir los argumentos de este funcionario.

En el mencionado escrito el señor Defensor del Pueblo manifiesta que su petición tiene por objeto “..suscitar un pronunciamiento de esa Honorable Corporación -aclaración del alcance de un derecho- en torno al tema de la validez de los procesos judiciales culminados, el principio de la buena fe, los derechos de las personas que reciben la tradición de un inmueble a través de una autoridad judicial y los derechos de las personas que confiados en esa especial forma de tradición, adquieren el dominio de tales bienes”.

En su opinión la Corte Suprema de Justicia se contradice en las consideraciones consignadas en el fallo de segunda instancia, ya que de una parte admite que se adelanten procesos de naturaleza civil sobre predios de uso público y de otra, reconoce, al mismo tiempo, que aquellas actuaciones jurisdiccionales son meramente aparentes; al respecto destaca que la Corte se inclina por el reconocimiento de los derechos del rematante mientras que la solución debía ser la de ordenar la entrega del mismo a la comunidad, pues el proceso judicial de remate es meramente aparente y en tal virtud ningún derecho podría adquirir el rematante.

Señala que, con la decisión de la Corte Suprema de Justicia se desconoce la vigencia de “un principio de derecho sustancial” contenido en el artículo 63 de la Constitución y se expone a

la comunidad al adelantamiento de procesos judiciales que pueden durar largo tiempo con unos resultados jurídicos no definidos, advirtiéndose la persistencia en el ámbito judicial de la cultura de la prevalencia de la ritualidad sobre el derecho sustancial, aspecto que se percibe en la decisión adoptada". Además, observa que los medios señalados por la Corte Suprema son propios para la defensa de bienes de uso público, pero con lo dispuesto en la sentencia mencionada se privaría a una comunidad de su espacio de recreación, y se afectaría en forma grave los intereses de orden general en detrimento de los intereses de la comunidad infantil.

Por último, el Defensor del Pueblo manifiesta que la evaluación que haga la Corte "sobre los derechos del tercer adquirente de buena fe, bajo los supuestos que encierra el proceso de tutela, servirá de soporte para que en el futuro la prevalencia del derecho sustancial a que alude al artículo 228 de la Carta Política juegue un papel preponderante aun frente a las decisiones adoptadas por las autoridades judiciales."

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### Primera: La Competencia

Esta Sala de Revisión es competente para decidir el asunto *sub examine*, en virtud de los artículos 86 inciso segundo y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

### Segunda: La improcedencia de la tutela en este caso.

La selección del expediente de la referencia y de las providencias judiciales en las que se resuelven las dos instancias correspondientes al trámite regular de la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, fue decretada por la Corte Constitucional para definir específicamente sobre el aspecto de la procedencia de las peticiones formuladas en la demanda de tutela presentada en este caso, sin que se vaya a resolver de nuevo sobre aquella. Con la mencionada selección se define la competencia de esta Corporación para revisar las mencionadas providencias que ponen fin a las actuaciones de tutela y la Corte Constitucional adelanta su función precisando el alcance material de su fallo.

En efecto, la Corte encuentra que, con la demanda de tutela presentada en este asunto, los actores apenas pretenden que se decrete la protección judicial específica y directa de unos derechos que no ostentan el carácter de derechos constitucionales fundamentales, sino simplemente el de derechos colectivos, en un caso, y el de intereses difusos, relacionados con el espacio público que, a su vez, es otro derecho colectivo, en otro; por tal razón el juez de primera instancia debía denegar la tutela reclamada por improcedencia de la acción, en vez de conceder el amparo reclamado.

En este sentido, no sólo se advierte, como lo hace la H. Corte Suprema de Justicia en la sentencia que se revisa y que habrá de confirmarse en todas sus partes, que para la protección de los derechos invocados en la demanda de la referencia existen en nuestra legislación otras acciones judiciales específicas y directas, como la prevista en el artículo 80. de la Ley 9a. de 1989, en concordancia con el artículo 1005 del Código Civil, sino que, principalmente, los derechos invocados como fundamento de la mencionada actuación no son objeto de la acción de tutela judicial específica, directa y autónoma de los derechos constitucionales fundamentales, y porque la mencionada acción no puede utilizarse para propósitos distintos de la protección inmediata de otros derechos diferentes de aquéllos, como ocurre en el caso de la referencia.

De otra parte, también es claro que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las personas jurídicas están habilitadas por la Constitución para ejercer la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Carta, no sólo en procura de la protección judicial de sus derechos constitucionales fundamentales, sino además, pero en ciertos y precisos casos, en defensa de los mismos derechos de otras personas en cuyo nombre pueden actuar, como en el de las juntas de acción comunal, en el que aquéllas pueden reclamar la mencionada protección de los derechos constitucionales fundamentales de los vecinos del barrio o de la comunidad a la que representan; por tanto, es claro que en este caso no se trata de desconocer la legitimidad activa de los demandantes en razón de su personalidad jurídica, sino de advertir que ésta no es la vía judicial adecuada para proteger los mencionados derechos a la recreación y al espacio público, y que ellos cuentan con los mecanismos judiciales especiales previstos para decretar el amparo judicial directo de aquél, las que bien pueden ser ejercidas por la Junta de Acción Comunal.

En verdad, el interés jurídicamente relevante que manifiesta la mencionada junta de acción

comunal en el reclamo de sus derechos constitucionales, también tiene rango constitucional, pero es bien claro que la acción de tutela no está prevista para el fin propuesto en este caso y, en consecuencia, los actores deben procurar una actuación diferente, como lo advirtió la Corte Suprema de Justicia. En este sentido es preciso advertir que la sentencia de segunda instancia ha de ser confirmada en todas sus partes, ya que en ella aparece una solución correcta a los reclamos planteados por los actores.

La revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela no es el camino para que esta Corporación judicial se ocupe de asuntos de mera doctrina y de la competencia jurisdiccional de otras instancias judiciales; por lo anterior, se advierte que no corresponde a ningún funcionario ni a ningún agente que actúe ante esta Corporación procurar la absolución de cuestiones doctrinarias que no se relacionen con la materia de la defensa de los derechos constitucionales fundamentales en un caso determinado.

De otra parte es bien claro que en ausencia de una situación jurídica en la que se encuentren comprometidos aquellos derechos, no es dable a la Corte emitir conceptos y absolver dudas sobre hipótesis extrañas a dicha problemática de carácter judicial.

En mérito de lo expuesto, esta Sala de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**R E S U E L V E :**

Primero. Confirmar la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el día cuatro (4) de abril de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Cópiese, notifíquese, publíquese e insértese en la Gaceta Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General