

**REPÚBLICA DE COLOMBIA****CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA DE CASACIÓN CIVIL****ARIEL SALAZAR RAMÍREZ**  
Magistrado Ponente**SC1727-2016**  
**Exp.: 11001-0203-000-2004-01022-00**

(Aprobado en sesión de veinticuatro de febrero de dos mil quince)

Bogotá D.C., quince (15) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

Se resuelve el recurso extraordinario de revisión que formuló el Distrito de Cartagena de Indias contra las sentencias dictadas el 30 de noviembre de 1987 y el 31 de marzo de 1989 por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena y la Sala Civil de ese Distrito Judicial, respectivamente, que declararon la pertenencia de Aníbal Olier Bueno sobre un bien inmueble, por prescripción adquisitiva de dominio.

**I. ANTECEDENTES****A. La pretensión**

Con fundamento en la causal séptima consagrada en el artículo 380 del Código de Procedimiento Civil, el recurrente pretende se decrete la nulidad de todo lo actuado en el proceso

que es objeto de la revisión, toda vez que el auto admisorio no se notificó a los representantes de la Nación, siendo que el litigio recayó sobre un bien de propiedad del Estado.

## **B. Los hechos**

1. El 13 de junio de 1983 Aníbal Olier Bueno presentó demanda de pertenencia contra indeterminados, con el fin de que se declarara que ganó por prescripción adquisitiva el dominio de un inmueble ubicado en el corregimiento de La Boquilla, en el distrito de Cartagena.

2. La demanda se notificó mediante edicto emplazatorio, dado que en el certificado de tradición y libertad del predio no figuraban titulares de derecho de dominio.

3. En fallo de 30 de noviembre de 1987 el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena declaró que el inmueble pertenece al demandante, quien lo ganó por prescripción adquisitiva.

4. Mediante sentencia de 31 de marzo de 1989, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena confirmó la decisión, al resolver el grado jurisdiccional de consulta.

5. En julio de 2002, el director del Departamento Administrativo del Medio Ambiente del Distrito de Cartagena presentó una acción de tutela contra las providencias señaladas, por considerar que se configuró una vía de hecho, pues el inmueble que se dio en usucapión es de dominio público y, por lo tanto, es imprescriptible.

6. La Corte Suprema de Justicia negó el amparo en ambas instancias, en fallos de 22 de agosto y 2 de octubre de 2002,

dictados por las Salas de Casación Civil y de Casación Laboral, respectivamente.

7. Mediante Sentencia T-294 de 25 de marzo de 2004, la Corte Constitucional revocó los anteriores fallos de tutela y, entre otras medidas, concedió a la entidad distrital competente la facultad de presentar, en el término de cuatro meses, demanda de revisión contra las providencias que declararon la pertenencia a favor de Aníbal Olier Bueno. [Folio 94]

8. El 10 de septiembre de 2004, el Distrito de Cartagena presentó la demanda de revisión que es objeto del presente pronunciamiento, manifestando que para esa fecha aún no había sido notificado del fallo de tutela. [Folio 107]

9. El 28 de enero de 2005 la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles presentó memorial mediante el cual coadyuvó el recurso de revisión interpuesto por el Distrito de Cartagena. En sustento de su solicitud, manifestó que se configuró la nulidad por falta de notificación o emplazamiento al representante de la Nación, toda vez que el inmueble objeto de la pertenencia es una zona de bajamar y, por tanto, un bien de uso público. [Folio 129]

### **C. El trámite del recurso extraordinario**

1. En auto de 20 de septiembre de 2005 se admitió la demanda de revisión y se ordenó su notificación y traslado.

2. El demandado se opuso a las pretensiones y alegó que la entidad demandante no probó su legitimación en la causa para solicitar la revisión. Agregó que ésta no aportó la calidad de bien de uso público del predio objeto del litigio. [Folio 168]

En su defensa, propuso las excepciones de “*inexistencia de los presupuestos fácticos de la norma que se invoca*” y caducidad o prescripción de la oportunidad para interponer el recurso extraordinario de revisión. [Folio 169]

**3.** El 12 de agosto de 2010 se decretaron pruebas de oficio y se les dio el correspondiente valor probatorio a los documentos aportados con la demanda. [Folio 174]

**4.** El 19 de julio de 2013 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión [299], oportunidad que fue aprovechada por la demandada, quien reiteró las razones esgrimidas en la contestación. [302]

## **II. CONSIDERACIONES**

**1.** El recurso de revisión es un medio de impugnación extraordinaria que tiene por finalidad corregir los errores evidentes y trascendentales en que haya incurrido una sentencia ejecutoriada. Es una excepción al principio de inmutabilidad de las sentencias en cuanto otorga primacía a la protección de la buena fe (causales 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª), el derecho de defensa (causales 7ª y 8ª) y la cosa juzgada anterior (causal 9ª).

El artículo 380 del Código de Procedimiento Civil consagra los únicos nueve casos en los que es pertinente fundamentar la revisión de una sentencia. Dentro de éstos, se encuentra el que se alegó en la demanda que se examina (numeral 7º), correspondiente a la falta de notificación o emplazamiento a la persona que debía ser citada como parte; que para el caso es el representante del Estado, pues el inmueble objeto de la pertenencia es un bien de dominio público.

## **2. Los bienes de dominio del Estado.**

Entre las clasificaciones que nuestro sistema jurídico hace de los bienes, se encuentra la distinción entre bienes susceptibles de dominio particular y bienes de dominio o de uso público. Esta diferenciación se remonta al Derecho Romano, que distinguía entre cosas que pueden entrar al patrimonio privado y cosas por fuera de él.

Desde aquella época hasta nuestros días las cosas públicas han estado por fuera del régimen de la propiedad privada, siendo su titular el Estado.

Así lo dispone el artículo 102 de nuestra Constitución Política, a cuyo tenor: *“El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, **pertenecen** a la nación”*. Y más adelante, el artículo 332 *ibidem* señala: *“El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”*.

Por su parte, el artículo 674 del Código Civil estatuye: *“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”*.

La potestad del Estado sobre las cosas, sin embargo, no se limita a los bienes que 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 (Art. 101 C.P.), bien sean de propiedad pública o privada.

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. 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 efecto, el artículo 63 de la Constitución Política señala: “Los 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 bienes que determine la ley, **son inalienables, imprescriptibles e inembargables***".

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 407 del Código de Procedimiento Civil señala: "*La declaración de pertenencia **no procede** respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público*".

En lo que concierne a las zonas de bajamar, específicamente, el artículo 166 del Decreto-Ley 2324 de 1984, dispone:

*"Bienes de uso público. Las playas, **los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares,** quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo o el subsuelo*".

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.

### **3. Los recursos naturales de dominio público y la defensa del medio ambiente.**

Además de la clasificación de los *bienes de dominio público*, existe en nuestro ordenamiento una tipología de bienes que gozan de especial protección por parte del Estado: los recursos naturales y del medio ambiente.

De conformidad con lo estipulado por el artículo 1º del Decreto 2811 de 1974, *“el ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, **que son de utilidad pública e interés social**. La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social”*.

Este compromiso del Estado y de los particulares frente al medio ambiente y los recursos naturales fue elevado a rango constitucional por el artículo 79 Superior:

*Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

*Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*

De igual modo, el artículo 80 *ejusdem*, señala:

*El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.*

*Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. (...)*

Con relación a la defensa del medio ambiente como objetivo principal en nuestro Estado Social de Derecho, la Corte Constitucional ha señalado:

*En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado "Constitución ecológica", conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección. (...)*

*El tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad; por ello se ha afirmado con toda razón que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.*

*(...) una lectura sistemática y armónica de las normas que orientan la concepción ecologista de la Constitución Política, particularmente de los artículos 2, 8, 49, 58, 67, 79, 80 y 95-8, permite entender el sentido que jurídicamente identifica este fenómeno. Así, mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas –quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación–, por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo*

*sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente, y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera. (...)*

*Por eso, conforme a las normas de la Carta que regulan la materia ecológica, a su vez inscritas en el marco del derecho a la vida cuya protección consagra el artículo 11 del mismo ordenamiento, esta Corte ha entendido que **el medio ambiente es un derecho constitucional fundamental** para el hombre y que el Estado, con la participación de la comunidad, es el llamado a velar por su conservación y debida protección, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación. (Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2000)*

Ahora bien, el artículo 3º del Decreto 2811 de 1974 agrupa dentro de los recursos naturales renovables *“la atmósfera y el espacio aéreo nacional; las aguas en cualquiera de sus estados; la tierra, el suelo y el subsuelo; la flora; la fauna; las fuentes primarias de energía no agotables; las pendientes topográficas con potencial energético; los recursos geotérmicos; los recursos biológicos de las aguas y del suelo y el subsuelo del mar territorial y de la zona económica de dominio continental e insular de la república; y, los recursos del paisaje.”*

Algunos de estos recursos naturales son bienes de dominio público, según la clasificación que se hizo líneas arriba; otros, sin embargo, pueden ser de dominio privado dado que el artículo 43 del Decreto 2811 de 1974, expresamente contempla esa posibilidad. Sobre este tema, la Corte Constitucional considera:

*(...) las normas impugnadas aceptan la propiedad privada sobre algunos recursos naturales, pues el artículo 43 expresamente establece que “el derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables deberá ejercerse como función social”, con lo cual claramente señala que, conforme a ese código, puede haber dominio privado sobre tales recursos. Por ende, se entiende que cuando el artículo 4º de ese mismo estatuto reconoce “los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley sobre los elementos ambientales y los recursos naturales renovables”, está aceptando también la propiedad que algunos particulares pueden haber adquirido sobre determinados recursos naturales. En tales circunstancias, el interrogante que surge es si esa propiedad privada es compatible con la Carta. (...)*

*La Constitución establece límites a la propiedad privada sobre ciertos bienes. Así, frente a determinados bienes, el ordenamiento puede establecer una reserva al dominio privado, pues la Carta establece que determinados bienes son inembargables, imprescriptibles e inalienables (art. 63 C.P.). Igualmente la Constitución establece que los recursos no renovables o que se encuentren en el subsuelo son propiedad del Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes preexistentes (art. 322 C.P.). Sin embargo, en la medida en que la Constitución reconoce de manera genérica la propiedad privada (art. 58 C.P.), se entiende que en principio ésta puede recaer sobre los recursos naturales renovables que no hayan sido sometidos por la ley a la reserva de dominio privado prevista en la Carta (art. 63 C.P.).*

En nuestro ordenamiento positivo, entonces, es posible que los recursos naturales renovables sean de propiedad privada siempre que no estén considerados por la Constitución y la ley como inalienables, inembargables o imprescriptibles.

También es factible que algunos recursos naturales *de dominio* del Estado sean susceptibles de derechos por parte de los particulares, como cuando se les otorga para su uso mediante concesiones o autorizaciones especiales en los términos de ley. Existen, además, recursos naturales que aunque se asimilan a bienes de uso público, no son propiamente tales porque en realidad su uso está restringido o prohibido para efectos de su conservación y para la preservación del medio ambiente. 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, pues nadie puede explotarlos o aprovecharse de ellos.

**4. Carácter inalienable e imprescriptible del bien que fue objeto del proceso de pertenencia, por ser un inmueble del Estado que corresponde a una zona de bajamar de especial protección para la preservación del medio ambiente.**

Se encuentra suficientemente demostrado que el inmueble materia de la pertenencia es un bien de dominio público, correspondiente a una área de bajamar de la Ciénaga de la Virgen, originalmente poblada de manglar.

En efecto, el concepto técnico número 008 de 16 de julio de 2002, emitido por la Capitanía de Puerto de Cartagena concluye:

*Analizadas las escrituras N° 942 y 958 de marzo 26 y 27 de 1995 de la Notaría Segunda de Cartagena y escritura pública N° 3432 de 24 de diciembre de 1991 de la Notaría Primera de Cartagena y verificados los documentos disponibles en la División de Litorales de la Capitanía de Puertos, así como las fotografías aéreas históricas se puede concluir con diáfana*

*claridad que los terrenos en posesión de Aníbal Olier Bueno, Hernán Bohórquez Montoya, Antonio Náder y Joaquín Liñán, se encuentran sobre terrenos de bajamar, manglar y zona inundable por la Ciénaga que ha sido aparentemente sometida a rellenos y tala de mangle. [Folio 103]*

Asimismo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi señaló:

*1. Aparece inscrito el predio con referencia catastral 02-00-0210-0002-000, a nombre del señor Aníbal Olier Bueno, con cédula nº 9.064.107, predio localizado en la carrera 14 nº 83-383 de la nomenclatura urbana de Cartagena de Indias. Con matrícula inmobiliaria 060-104728 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena. Con un área de terreno de 1930 m<sup>2</sup> y un área de construcción de 145 m<sup>2</sup> una (1) vivienda de 81 m<sup>2</sup> y un (1) quiosco de 64 m<sup>2</sup>. Con un avalúo catastral de \$60.527.000 vigencia fiscal 01-01-2013.*

*2. El predio aparecía inscrito en la Base de Datos Catastrales a nombre del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y, mediante sentencia del Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena, de fecha 20-11-1987, registrada en el folio de matrícula inmobiliaria 060-104728, se le adjudicó el predio al señor Anibal Olier Bueno, y con base en ello se realizó la inscripción en la Base de Datos Catastrales del IGAC Cartagena. [Folio 261]*

En el mismo sentido, la Capitanía de Puerto de Cartagena, mediante dictamen de 18 de abril de 2013, realizó la siguiente determinación técnica:

*De acuerdo con la visita de campo se puede concluir que es tan abrumadora la intervención antrópica en la zona que ha transfigurado completamente la conformación del litoral del sector, por la fuerte actividad de adecuación del terreno, que*

**anteriormente correspondía a zonas de manglar y zonas de bajamar, por ende hacían parte de la dinámica integral de la Ciénaga de La Virgen. (...)**

*Actualmente en la zona de estudio que antiguamente era de manglar y zonas de bajamar, no se encuentran ninguna de estas dos morfologías de costa, ya que se evidencia que se realizó tala de manglar y ocupación de cuerpos de aguas, asimismo hace parte de los cuerpos de agua que integran la Ciénaga de la Virgen. (...)*

*Actualmente en el área no se evidencia zonas de manglar, la cota de inundación ha aumentado de nivel, producto de los rellenos de los cuerpos de agua en el sector, evidenciando una alta intervención antrópica transfigurando totalmente la morfología propia de la zona.*

**Toda la zona de estudio corresponde a Bienes de Uso Público de la Nación, acuerdo plano anexo. [Folio 293]**

Estas pruebas evidencian -tal como lo concluyó la Corte Constitucional en la tutela que consideró viable la interposición del recurso de revisión- que el inmueble objeto de la acción de pertenencia no sólo es un bien de propiedad del Estado sino que, además, es un recurso natural de especial protección por cuanto hace parte de una zona ecológica que está destinada a la preservación del medio ambiente.

Por ser de dominio público, es un bien **inalienable, imprescriptible e inembargable**, según lo dispone el artículo 63 de la Constitución Política, el 674 del Código Civil, el 2519 *ejusdem*, y el 407 num. 4º del estatuto procesal.

Cabe aclarar que no se trata de un bien *de uso público* en el sentido tradicional que emplea el artículo 674 del Código Civil,

porque no está destinado al uso de todos los habitantes del territorio nacional como las calles, plazas, puentes y caminos, sino todo lo contrario, dado que su uso está restringido en razón de la fragilidad del ecosistema de manglar perteneciente a los cuerpos de agua de bajamar de la Ciénaga de La Virgen. Sin embargo, jurídicamente es asimilable a aquéllos por cuanto es inembargable, inalienable e imprescriptible.

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.

Por estas razones, tanto el Distrito de Cartagena en su calidad de representante del Estado y primera autoridad ambiental en esa zona, como la Procuraduría General de la Nación, están legitimados para interponer este recurso – contrario a lo afirmado por el demandado–, como quiera que el objeto de la controversia es un bien de dominio público.

**5. La excepción de caducidad o prescripción extintiva para interponer el recurso de revisión, que fue alegada por la parte demandada.**

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.

Los recursos están limitados por la forma y tiempo de proponerlos, pues de lo contrario las controversias no tendrían fin y serían un escenario de debate interminable, generando un estado de incertidumbre indefinida que impediría dirimir un proceso de manera concluyente. De ahí que cuando la sentencia carece de recursos; se han resuelto los que contra ella se interpusieron; o el tiempo para formular los procedentes ha vencido, se dice que tal decisión queda en firme, es inmodificable y ejecutable contra la voluntad de la parte vencida. Tal decisión es, en suma, *cosa juzgada*, y las partes no pueden volver a discutir el mismo asunto en ese proceso ni en uno separado.

La caducidad, como bien lo tiene consolidado la jurisprudencia, presupone un término dentro del cual una acción puede promoverse ante la jurisdicción, de suerte que expirado ese plazo, aquélla no es ejercitable.

Tratándose del recurso extraordinario de revisión, específicamente, el artículo 381 del Código de Procedimiento Civil señala el plazo dentro del cual éste debe interponerse. A tal respecto, el inciso 2º de esa disposición establece:

*“Cuando se alegue la causal prevista en el numeral 7º del mencionado artículo, los dos años comenzarán a correr desde el día en que la parte perjudicada con la sentencia o su representante haya tenido conocimiento de ella, con límite máximo de cinco años. No obstante, cuando la sentencia debe ser inscrita en un registro público, los anteriores términos sólo comenzarán a correr a partir de la fecha del registro”.*

Normalmente, el vencimiento del término de caducidad contemplado en el artículo 381 del estatuto procesal impediría poder ejercitar el recurso de revisión, en cuyo caso el fallo haría tránsito a cosa juzgada definitiva, independientemente de su legalidad o acierto.

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, como quiera 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.

No es, por tanto, jurídicamente posible que la caducidad otorgue los atributos de inimpugnabilidad e inmutabilidad a una decisión que de ninguna manera puede ser oponible a los intereses del Estado, porque la caducidad no es un axioma o criterio absoluto aplicable en todos los casos como fin en sí mismo y sin ninguna otra consideración, sino que obedece a unos criterios superiores que imprimen autoridad, validez y coherencia al contenido del fallo.

6. Estas consideraciones resultan indispensables para resolver la excepción de caducidad del recurso de revisión que fuera propuesta por el demandado, toda vez que en esta oportunidad la impugnación extraordinaria no es susceptible de dicho término extintivo porque la decisión acusada contraría 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.

Está probado que el inmueble objeto de estudio es un bien de dominio público, **inalienable, imprescriptible e inembargable**, según lo dispone el artículo 63 de la Constitución Política, el 674 del Código Civil, el 2519 *ejusdem*, y el 407 num. 4º del estatuto procesal. Estas normas, por ser de carácter superior al precepto procesal que señala el término de caducidad para interponer la revisión (artículo 381 C. de P.C.), tienen primacía dentro del ordenamiento jurídico porque prefiguran todo el régimen de adquisición de los bienes.

Es más, un trámite de esta naturaleza está prohibido por el artículo 407-4 del ordenamiento adjetivo, por lo que el juez que advierta la titularidad del Estado sobre el bien pretendido en pertenencia no puede admitir dicho proceso, y si la demostración de ese hecho ocurre con posterioridad a la admisión de la demanda, deberá ordenar su terminación inmediata.

La anterior prohibición quedó redactada de una manera mucho más clara en el artículo 375 del Código General del Proceso, a cuyo tenor:

*“4. 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”. [Subrayas de la Sala]*

Por ello, la sentencia que declara la pertenencia a favor de un particular de un bien de dominio público que hace parte de una zona de reserva ecológica fundamental para la preservación del medio ambiente –se reitera– es una decisión que escapa al régimen jurídico de los bienes del Estado, por lo que no está amparada por ningún término de caducidad.

En tal virtud, nada se opone para que el Estado haga valer sus prerrogativas inalienables frente a una decisión que se encuentra por fuera del ordenamiento constitucional y legal, toda vez que la defensa del patrimonio público y la protección del medio ambiente son derechos de insuperable connotación en el Estado Social de Derecho.

### **7. La causal alegada como sustento de la revisión.**

La causal contenida en el numeral 7º del artículo 380 del estatuto procesal preceptúa: *“Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación o falta de notificación o emplazamiento contemplados en el artículo 152 [debe leerse 140], siempre que no haya saneado la nulidad.”*

El mencionado motivo de revisión garantiza el derecho de defensa y contradicción del demandado o de quien debió ser convocado al proceso por ser titular del derecho en disputa, por lo que si éste no fue vinculado al litigio o se vinculó sin la debida observancia de las formas procesales que la ley consagra para tal efecto, se estructura la causal de revisión aludida, a no ser que pese a su ocurrencia haya sido saneada por el interesado en la forma y términos previstos en esa codificación.

El referido numeral parte de una premisa garante del derecho de contradicción: que el interesado pueda reclamar contra la falta de notificación o de emplazamiento en legal forma cuando se le haya dejado en imposibilidad de comparecer al proceso. Su fundamento estriba *“en la injusticia que implica adelantar un proceso a espaldas de quien ha debido brindársele la oportunidad de ejercer el derecho de defensa, o cuando menos de ser oído, notificándolo o emplazándolo debidamente, o asegurando su correcta representación”*. (Sentencia 033 de 9 de abril de 2007)

En el caso que ocupa la atención de la Corte, no hay ninguna duda de que el proceso versó sobre un bien de dominio público cuyo uso está restringido a todos los habitantes del territorio por ser una zona de reserva ecológica destinada a la preservación del medio ambiente. En cuanto tal, se trata de un bien inembargable, inalienable e imprescriptible de manera absoluta, lo que de suyo torna innecesaria cualquier discusión sobre el eventual conocimiento que el demandante pudo haber tenido sobre la naturaleza del inmueble o si actuó o no buena fe.

Es incontestable que se configuró la causal de revisión invocada, no sólo porque se adelantó un proceso contra los intereses del Estado sin la previa notificación a su representante legal, sino porque, definitivamente, tal proceso no podía iniciarse de ninguna manera.

Resulta 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.

Al prosperar la causal de revisión alegada, se impone la necesaria conclusión de declarar la nulidad de las sentencias acusadas, de conformidad con lo establecido por el artículo 384 del Código de Procedimiento Civil.

Cabe advertir que por tratarse de un bien de especial protección ecológica que ha sufrido un grave y evidente deterioro ambiental, es deber de las autoridades distritales de Cartagena de Indias tomar las determinaciones que sean necesarias para la restitución material e inmediata del área afectada, a fin de

impedir que se siga vulnerando el frágil ecosistema de la zona de bajamar de la Ciénaga de La Virgen.

Por haber prospera este recurso extraordinario de revisión no hay lugar a imponer condena en costas.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de 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,

#### **RESUELVE:**

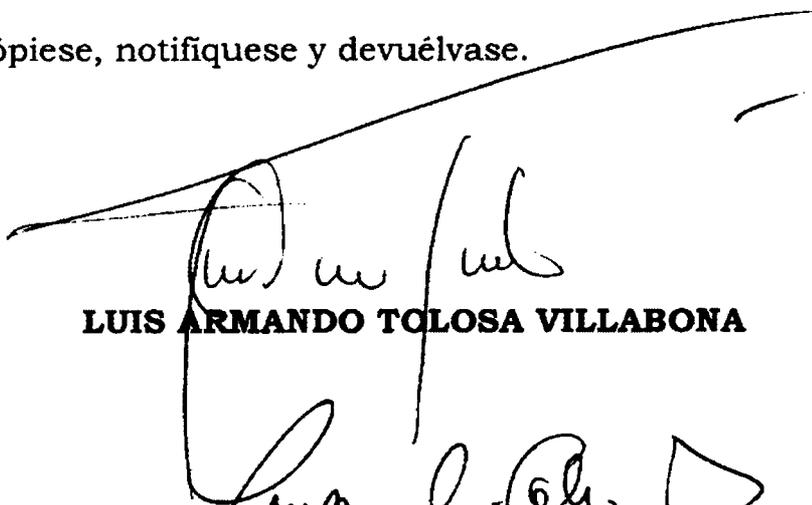
**PRIMERO. DECLARAR FUNDADO** el recurso de revisión que formuló el Distrito de Cartagena de Indias contra las sentencias dictadas el 30 de noviembre de 1987 y el 31 de marzo de 1989 por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena y la Sala Civil de ese Distrito Judicial, respectivamente, que declararon la pertenencia de Aníbal Olier Bueno sobre un bien inmueble de propiedad de la Nación.

**SEGUNDO. DECLARAR LA NULIDAD** de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda, inclusive.

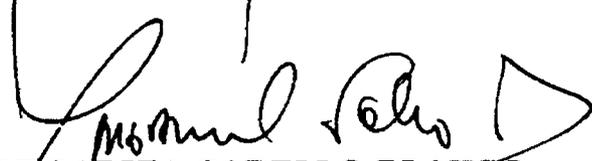
**TERCERO. DISPONER** la cancelación de los registros que se abrieron con base en las sentencias dictadas en el proceso de la referencia, así como de todos los que de ellos se derivaron.

Sin costas del recurso de revisión por haber prosperado.

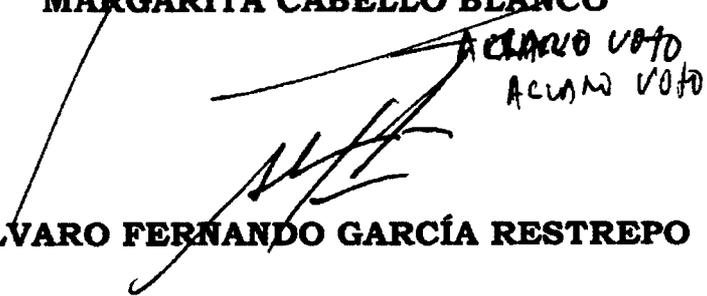
Cópiese, notifíquese y devuélvase.



**LUIS ARMANDO TOLOSA VILLABONA**



**MARGARITA CABELLO BLANCO**



**ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO**



**FERNANDO GIRALDO GUTIÉRREZ**

**SALVO VOTO**



**ARIEL SALAZAR RAMÍREZ**

**JESÚS VALL DE RUTÉN RUÍZ**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA DE CASACIÓN CIVIL**

**ACLARACIÓN DE VOTO  
MAGISTRADA MARGARITA CABELLO BLANCO**

**Radicación n° 11001-02-03-000-2004-01022-00**

La decisión que adoptó la mayoría acoge plenamente las directrices que la Corte Constitucional hubo de ofrecerle al recurrente con miras a la protección del bien que, delantadamente, fue calificado de uso público, tanto en la sentencia de esa Alta Corporación como en la acogida por la mayoría al desatar este recurso extraordinario. Comparto, aun cuando por razones distintas a las aducidas en la decisión, la nulidad declarada en el fallo. Pero discrepo de las razones tenidas en cuenta para ello, fundamentalmente la atinente a determinar aquí que el inmueble comprometido en la causa era, en efecto, un bien de uso público y de allí procedía la vinculación a la Nación –o al ente público a cargo del lote.

Para el efecto, destaco que dentro de las consideraciones basilares de la Corte Constitucional, plasmadas en la sentencia T-294/04, que sirvieron de acicate

y son génesis de este recurso de revisión, está la atinente a que como al juez de tutela no le corresponde anular las sentencias de pertenencia que recayeron sobre bienes de uso público, proferidas para la fecha de ese fallo constitucional, 17 años atrás, pues ello “*sería desconocer el extenso lapso que ha transcurrido desde que fueron proferidas y los derechos de las personas beneficiadas por las providencias judiciales*”, es decir, no sólo “*quien adquirió por prescripción el inmueble sino [de] terceros de buena fe*”, lo procedente – para la Corte Constitucional- era proteger el derecho al debido proceso de la entidad pública accionante, reabriendo un plazo para que pudiera interponer el recurso de revisión - desatado en esta ocasión- con señalamiento de la causal que en su opinión era procedente y, además, teniendo en consideración que de esa forma la jurisdicción civil (“*juez natural*”) podía analizar de fondo si nacieron o no nacieron derechos de propiedad en cabeza de las personas ocupantes del terreno “*así como la eventual destinación al uso público del bien*”. Todo, para morigerar la afectación que suponía una decisión como ésta, adoptada por la justicia constitucional, a los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada, que entendía afectados. Remató esa alta Colegiatura, para aquilatar su idea de que no debía proceder a anular los fallos judiciales mencionados:

*“el juez de tutela estaría ignorando los efectos que su decisión produciría sobre los derechos de las personas que han poseído el terreno hace más de cuarenta años y las cuales han contado con un título idóneo desde hace más de quince. Dicha decisión, entre otros efectos, podría*

*llegar a generar incertidumbre sobre una cantidad innumerable de fallos judiciales, lo que asimismo, se traduciría en una afectación desproporcionada de los principios que rigen la administración de justicia, y por ende, del interés general que comprende la protección de los derechos amparados por dichos fallos”.*

Pues bien, si esa *ratio decidendi*, cuya importancia aflora de su sola lectura, inclinó a la Corte Constitucional por una solución procesal, en el sentido de conceder un término de cuatro meses de modo que la entidad distrital competente en Cartagena presentase la demanda de revisión contra la sentencia de pertenencia, para así garantizar el debido proceso tanto de la Nación como de terceros adquirentes (que incluso llegó a calificar de buena fe) intentando refrenar de ese modo la fuerte afectación a los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada que de ello se derivaba, tales prevenciones y resguardos, en mi sentir, quedaron aniquilados al calificarse como de uso público el bien comprometido en esa litis, en el marco del recurso de revisión, por parte el órgano de cierre de ese juez natural que buscó la Corte Constitucional, y tan sólo para considerar la nulidad del proceso por la falta de vinculación de la Nación, cuestión que venía ya dilucidada a nivel constitucional y era vinculante. Esta, que si bien fue una calificación ya asignada al inmueble con miras a la protección de los derechos de la Nación, bien podía ser adoptada en la jurisdicción ordinaria, como resultado de un debate en donde los terceros que dijo amparar la Corte Constitucional tuvieran la oportunidad de exponer sus puntos y presentar sus pruebas, es decir, de

defender su posición y ser oídos, en un escenario garantista como lo es el proceso ordinario, entonces vigente. Pero, calificado ya de bien de uso público, en el marco de un recurso extraordinario que como el de revisión, que no admite partes distintas de la que lo fueron en el proceso en que se dictó la sentencia objeto del medio de impugnación aludido, significó dejar en estado de indefensión a esos terceros por los que se preocupó la Corte Constitucional.

Recuérdese que en el trámite de revisión se practicaron pruebas de oficio tendientes a desentrañar la naturaleza del bien comprometido en la litis, las cuales sirvieron de base para que la mayoría de la Sala llegase a la persuasión de que se trataba en efecto de un bien de uso público, pruebas en las cuales no participaron aquellos terceros, como tampoco lo hicieron cuando fue objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional la sentencia de tutela que declaró improcedente el amparo incoado por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, “Damarena”, trámite dentro del cual, también hubieron de practicarse otras pruebas recaudadas por ese Tribunal Constitucional, dirigidas a verificar si el lote era de uso público, en las que tampoco esos terceros fueron parte.

En consecuencia, lo procedente, en mi opinión, hubiera sido entender que, conforme a las directrices vinculantes incluidas en el fallo de tutela, la nulidad procesal debía decretarse, desde el auto admisorio de la demanda, al que se debía agregar -a efectos de tenerla como parte por virtud de la aludida sentencia- a “Damarena”, de modo que con ella se

repitiera el trámite con la finalidad adicional de que los eventuales interesados, los terceros a que se refirió la Corte Constitucional, pudiesen defender sus derechos, pues eso fue lo buscado por ésta.



**MARGARITA CABELLO BLANCO**  
**MAGISTRADA**



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA DE CASACIÓN CIVIL**

**SALVAMENTO DE VOTO CONJUNTO**

**FERNANDO GIRALDO GUTIÉRREZ  
JESÚS VALL DE RUTÉN RUIZ**

**Radicación No. 11001-02-03-000-2004-01022-00**

Con el debido respeto nos apartamos de las conclusiones y decisión final a que llegó la mayoría de la Sala en este asunto, por los motivos que a continuación dejamos consignados.

1.- El Distrito de Cartagena de Indias formuló recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de 31 de marzo de 1989, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esa ciudad, nominada así en ese momento, dentro del ordinario de pertenencia de Aníbal Olier Bueno frente a personas indeterminadas.

Con fundamento en la causal séptima del artículo 380 del Código de Procedimiento Civil, el recurrente pidió declarar la nulidad de todo lo actuado en el citado juicio, por no haberse notificado a los representantes de la Nación

de la demanda en la que se reclamó la usucapión de un predio ubicado en el corregimiento de La Boquilla.

2.- En el asunto en el que se emitió el fallo materia de la impugnación, se destacan las siguientes actuaciones procesales:

a.-) En el libelo introductor se solicitó para Aníbal Olier Bueno disponer que adquirió, por prescripción extraordinaria, el dominio de un lote localizado en "*La Boquilla*", cuyos linderos relaciona (7 de junio de 1983), fls. 2 y 3 del c. 1.

b.-) Se aportó por el actor, junto con el escrito inicial, certificación de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de que el bien "*no se ha encontrado en el índice de tarjetero de inmuebles que se lleva en esta oficina desde el 27 de septiembre de 1976*" (fl. 4).

c.-) El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Cartagena impartió trámite al caso, ordenando el emplazamiento de las "*personas desconocidas*", a quienes se notificó por intermedio de *curador ad-litem*, que se pronunció sobre los hechos sin plantear oposición ni formular excepciones previas o de fondo (fls. 7 y 29).

d.-) La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena, nomenclatura de la época, en grado de consulta (31 de marzo de 1989) confirmó la sentencia del *a-quo* (30 de noviembre de 1987) que accedió a las

aspiraciones del prescribiente (fls. 5 y 6 del c. de segunda instancia).

3.- Respecto de las decisiones de instancia, que acogieron la usucapión, se instauró acción de tutela por parte de Rafael Ernesto Vergara Navarro, en nombre propio y como Director del Departamento Administrativo del Medio Ambiente y Recursos Naturales de Cartagena -Damarena- (18 de julio de 2002).

El reclamo constitucional y su resolución, se compendian así:

a.-) El promotor señaló que las providencias atacadas constituyen vías de hecho, por desconocerse que los terrenos de bajamar son bienes de uso público e imprescriptibles; que el proceso de declaración de pertenencia no se le notificó al representante de la Nación o alguna autoridad del Distrito de Cartagena; y que se omitió realizar un análisis sobre la naturaleza del fondo materia del pleito.

b.-) El amparo se desestimó en primer y segundo grado:

(i) La Sala de Casación Civil porque no se aportó prueba contundente sobre la naturaleza de bien público del inmueble, y se pueden promover "*las acciones pertinentes*" dentro de las cuales se debata el asunto concreto, entre

ellas, la acción popular “y eventualmente se obtenga su recuperación” (22 de agosto de 2002).

(ii) La Sala de Casación Laboral al aplicar la posición jurídica que tuvo durante muchos años, ya rectificadas, de la improcedencia de tutela contra sentencias de la “Corte Suprema de Justicia” (2 de octubre de 2002).

c.-) La Corte Constitucional, al definir la revisión (CC T-294/04) dejó sin efecto las anteriores determinaciones y, en su lugar, resolvió:

(...)

*Segundo.- Revocar las sentencias proferidas el 2 de octubre de 2002 y el 22 de agosto del mismo año, respectivamente por la Salas de Casación Laboral, y Civil y Agraria de la Corte Suprema de Justicia.*

*Tercero.- Conceder el amparo invocado por el Departamento Administrativo del Medio Ambiente Damarena al derecho fundamental al debido proceso.*

*En consecuencia, dentro de cuatro meses contados a partir de la notificación de esta providencia, la entidad distrital competente podrá presentar demanda de revisión contra las sentencias que (i) declararon la pertenencia del bien inmueble ubicado en el corregimiento de la boquilla, jurisdicción del distrito de cartagena, con los linderos siguientes: “por el frente, con el caño del hoyo del burro y mide 16 metros; por la derecha entrando, con propiedad de andrés jiménez, y mide 60 mts; por la izquierda, entrando con*

*andrés azán y mide 60 mts.; por el fondo, con la ciénaga de la virgen y mide aprox. 16 mts.”, y (ii) confirmaron dicha decisión.*

*Cuarto.- Ordenar a los señores Aníbal Olier Bueno, Hernán Joel Bohórquez y demás personas que ostenten títulos de propiedad sobre el terreno precitado, que se abstengan (i) de realizar cerramientos que impidan el libre paso de los particulares y de las autoridades, (ii) de actuar de tal forma que se deteriore el equilibrio ecológico del terreno desconociendo la función ecológica de la propiedad y (iii) de perfeccionar cualquier contrato que implique la transferencia parcial o total de la propiedad del inmueble, sin que el adquiriente esté plenamente informado acerca de la posible destinación del bien al uso público y del pleito judicial pendiente.*

*Quinto.- Ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena, que registre en sus libros las limitaciones al dominio del inmueble, cuya ubicación y linderos fueron descritos en el numeral 2º de la parte resolutive de esta sentencia, dispuestas en la presente providencia judicial.*

d.-) Concretamente, en lo que atañe con el recurso de revisión, dispuso: autorizar su formulación, a pesar de estar más que vencido el término de cinco (5) años para hacerlo; otorgar al accionante –Damarena- cuatro (4) meses para presentarlo y, por último, contabilizar éste nuevo y adicional plazo a partir de la notificación del fallo, la que no hizo directamente pero ordenó que se realizara por el fallador de primera instancia.

Sus consideraciones, se sintetizan de esta manera:

1°) Legitimación en la causa:

La tiene el accionante, únicamente, en cuanto director del Departamento Administrativo aludido, autoridad encargada de los asuntos ambientales en Cartagena. Se descarta agencia oficiosa frente a otras personas.

2°) Existencia de otros medios de defensa idóneos:

El reivindicatorio para que a la Nación se le restituya el bien; la acción popular; y el recurso extraordinario de revisión, no son medios idóneos de defensa. Los dos primeros por no proteger los derechos fundamentales invocados, y el último por haber precluído el término para interponerlo, cinco años, que vencieron el 10 de febrero de 1995.

La incuria y la inmediatez no son presupuestos aplicables al caso, en razón a que sería imposible pretender que las autoridades ambientales locales estuvieran obligadas a conocer los registros públicos de cada uno de los inmuebles de esa zona, y por **la naturaleza imprescriptible de los bienes de uso público.**

3°) La vía de hecho en las sentencias cuestionadas:

(i) Las autoridades judiciales accionadas omitieron aplicar normas que establecen que terrenos como el reclamado son bienes de uso público, a saber: artículos 674 y 2519 de C.C., 166 del Decreto 2324 de 1984, 80 del

Código Nacional de Recursos Naturales y 128 del Decreto Reglamentario 1681 de 1978.

(ii) Desconocieron el debido proceso de la Nación al no citarla puntualmente al juicio de pertenencia. El emplazamiento efectuado a los indeterminados y la representación que de ellos hizo el *curador ad litem*, no la cobija, por cuanto esta no tuvo la oportunidad real de conocer y contradecir la demanda. A ella, o al organismo respectivo, no puede trasladarse la carga de conocer cada edicto.

4°) Daño ambiental:

El terreno cuya pertenencia fue declarada ha sido objeto de tala de manglares y de rellenos, lo cual reduce el drenaje, interrumpe los fluidos y la salinización de las aguas. Tales actuaciones desconocen las obligaciones de las autoridades públicas y de los particulares, de proteger las riquezas naturales de todos.

5°) La solución para el problema planteado:

(i) Se observa una tensión de derechos: De un lado el debido proceso de la Nación, los derechos ambientales y las normas superiores que protegen los bienes de uso público; del otro, la propiedad de los terceros adquirentes de buena fe, la cosa juzgada y la seguridad jurídica, "*fundamentales para la adecuada prestación de la administración de justicia*".

(ii) La Corte Constitucional, de manera expresa y con base en razones entroncadas en la Carta Política, descarta una solución material, que sería revocar directamente las decisiones censuradas, **precisamente para proteger los derechos de esos terceros**, y la presunción de legalidad que por más de quince años han tenido esos fallos. Por ello concluye que,

*Al juez de tutela no le corresponde anular dichas sentencias, pues esto sería desconocer el extenso lapso que ha transcurrido desde que fueron proferidas y los derechos de las personas beneficiadas por las providencias judiciales. Que el juez de tutela proceda a anular una sentencia proferida hace quince o diecisiete años, de la cual dependen no sólo los intereses de quien adquirió por prescripción el inmueble sino de terceros de buena fe, afectaría, de manera excesiva los principios de la cosa juzgada y de la seguridad jurídica que, como se observó, son fundamentales para una adecuada prestación de la administración de justicia. Así mismo, el juez de tutela estaría ignorando los efectos que su decisión produciría sobre los derechos de las personas que han poseído el terreno hace más de cuarenta años y las cuales han contado con un título idóneo desde hace más de quince. **Dicha decisión, entre otros efectos, podría llegar a generar incertidumbre sobre una cantidad innumerable de fallos judiciales, lo que así mismo, se traduciría en una afectación desproporcionada de los principios que rigen la administración de justicia, y por ende, del interés general que comprende la protección de los derechos amparados por dichos fallos** (Resaltado intencional).*

(iii) Opta, entonces, por una solución procesal mediante el trámite judicial ordinario, reabriendo la posibilidad de interponer el recurso de revisión, donde el recurrente podría acudir a la causal 7ª del artículo 380 del Código de Procedimiento Civil, pues, *“la Nación no fue notificada del proceso de pertenencia por el inmueble de uso público, o basarse en cualquier otra que sea aplicable dados los hechos del caso”*.

(iv) Así mismo, la jurisdicción civil

*“es la competente para analizar de fondo, a la luz de todos los elementos del derecho civil, si en el caso presente han nacido o no derechos de propiedad en cabeza de las personas ocupantes del terreno, y los consecuentes efectos que esto representa respecto de los derechos ambientales de la población, y la eventual destinación al uso público del bien”*.

4.- En ejercicio de la oportunidad excepcional brindada por el juez constitucional, el Distrito de Cartagena de Indias presentó el 10 de septiembre de 2004, demanda de revisión sustentada, se reitera, exclusivamente en la causal 7ª, en la que se aclaró que el ente territorial acudía como autoridad ambiental, dado que Damarena fue suprimida mediante el Acuerdo 029 de 30 de diciembre de 2002, y que no tenía conocimiento de que se hubiese notificado por la Corte Constitucional el fallo CC T-294/04.

En el trámite del recurso se observa que:

a.-) Se admitió la demanda y ordenó notificar a Aníbal Olier Bueno y personas indeterminadas (20 de septiembre de 2005).

b.-) La Procuradora Delegada para Asuntos Civiles intervino para coadyuvar la impugnación y en tal sentido proteger los bienes de la Nación, que a pesar de ser imprescriptibles fueron objeto de usucapión (fls. 126 a 135 del c. de la Corte).

c.-) Aníbal Olier Bueno se opuso a las pretensiones y adujo las excepciones de mérito denominadas *“Inexistencia de los Presupuestos Fácticos de la Norma que Invoca”* y *“Prescripción Extintiva de Oportunidad para Recurrir o Caducidad”* (fls. 165 a 172).

5.- La decisión mayoritaria declara fundada la impugnación extraordinaria propuesta, anula todo lo actuado en el proceso de pertenencia a partir del auto admisorio de la demanda, inclusive, y dispone la cancelación de los registros abiertos con base en la sentencia dictada en el proceso anulado y los que de ella se derivaron.

De igual forma, al finalizar las motivaciones señala que

*“es deber de las autoridades distritales de Cartagena de Indias tomar las determinaciones que sean necesarias para la restitución material e inmediata del área afectada, a fin de*

*impedir que se siga vulnerando el frágil ecosistema de la zona de bajamar de la Ciénaga de La Virgen”.*

Sus argumentos son, básicamente:

a.-) Está suficientemente demostrado con los dictámenes de la Capitanía de Puerto de Cartagena y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que el inmueble materia de pertenencia es de dominio público y, además, constituye un recurso natural de especial protección por hacer parte de una zona ecológica.

b.-) Al ser un terreno imprescriptible, ajeno a cualquier declaración de pertenencia, el Distrito de Cartagena y la Procuraduría General de la Nación están legitimados para interponer esta opugnación.

c.-) En ese contexto, esta revisión no es pasible del término de caducidad previsto en la legislación procesal, porque la decisión acusada contraría gravemente los principios superiores del ordenamiento en materia de adquisición y transmisión de bienes, resaltándose que es inadmisibile la tramitación de una pertenencia sobre un bien de uso público, y que de darse debe procederse a su terminación, acorde con el artículo 407-4 del Código de Procedimiento Civil, redactado de manera más clara en el canon 375 del Código General del Proceso.

d.-) Se estructura la causal invocada, no solo por adelantarse un proceso contra los intereses del Estado sin

la previa notificación a su representante legal, sino porque, definitivamente, tal litigio no podía iniciarse de ninguna manera.

e.-) No es necesario analizar los eventuales derechos de terceras personas, porque al no ser el bien susceptible de posesión, no pudieron consolidarse beneficios patrimoniales a favor de particulares.

6.- Consideramos pertinente realizar un exhaustivo resumen de las actuaciones que precedieron al fallo del que disentimos, para dejar claro el contexto en el que se produjo la sentencia de tutela, **CC T-294/04**, esto es, pasados más de quince años de la ejecutoria del fallo de pertenencia y superado, con holgura extrema, el término de caducidad previsto para acudir en revisión. También para mostrar cómo esa Corporación respondió a la confrontación de derechos que evidentemente el caso ofrecía, de un lado los de la Nación y de otro los de terceros que ella misma catalogó como de buena fe, adoptando con carácter vinculante una **solución procesal**, que como allí se dispuso, pasaba por el trámite del recurso de revisión y por la vía de la causal séptima o de otra que se ajustara al asunto controvertido. Adicionalmente, sin ninguna clase de equívoco, dubitación o altemativa, concluyó que el debate tenía como escenario exclusivo la especialidad civil de la jurisdicción ordinaria.

7.- En cuanto atañe al primer aspecto, comoquiera que la sentencia del Tribunal objeto de cuestionamiento

quedó ejecutoriada el 15 de junio de 1989, es claro que la entidad territorial promotora del recurso extraordinario excedió el “límite máximo de cinco años” previsto en el inciso segundo del artículo 381 del Código de Procedimiento Civil para interponer la revisión, al hacerlo más de quince (15) años después, esto es, el 10 de septiembre de 2004.

El vencimiento del plazo para pedir la revisión ya se había incluso configurado el 25 de marzo de 2004, cuando la Corte Constitucional dictó la sentencia CC T-294/04 mediante la cual examinó lo acontecido en el litigio ordinario; amparó al Departamento Administrativo del Medio Ambiente Damarena; y, al constatar aquél, dispuso que dentro de “...cuatro meses contados a partir de la notificación de esta providencia, la entidad distrital correspondiente podrá presentar demanda de revisión contra las sentencias...”.

Fue acogiéndose manifiestamente a ese plazo excepcional que el Distrito de Cartagena de Indias presentó el libelo en la fecha ya reseñada, 10 de septiembre de 2004, aduciendo que

*(...) la oportunidad para presentar este recurso extraordinario de revisión se encuentra otorgada expresamente por el Juez Constitucional quien mediante sentencia T-294 de 2004, consideró ‘que reabrir la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión contra las sentencias acusadas es la solución más apropiada en aras de la protección al debido proceso de la entidad accionante’, y concedió la posibilidad de*

*presentar la demanda dentro del término de cuatro meses contados a partir de la notificación de la correspondiente providencia.*

En esa medida, fenecido el lapso legal, el referente para determinar si la formulación del remedio fue tempestiva no era otro que el plazo otorgado en sede constitucional, por lo que esta Corte no podía válidamente fijar uno diferente. Ni mucho menos predicar y afirmar, contra toda evidencia, que en este caso específico no existía caducidad. Ello por cuanto tal aserto está en abierta e inaceptable oposición a lo decidido y estudiado por la Corte Constitucional.

Sin embargo, desentendida totalmente del fallo que reactivó la oportunidad perdida, al punto de no mencionarlo cuando se pronunció sobre la defensa de mérito correspondiente, la mayoría se internó en su propio escrutinio y, yendo más allá de lo que por haber sido otorgado en tutela fue de índole extraordinaria para el asunto específico, *ex nihilo* concluyó la intemporalidad del recurso de revisión cuando con él se pretende la protección de los intereses del “Estado”, vulnerados al desconocer la imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad de los bienes de dominio público, carácter que asignó al que originó la pertenencia.

En esa medida, ningún estudio adelantó para averiguar si la revisión en verdad se formuló en el nuevo plazo habilitado en sede constitucional, que tanto porque se

concedió para ejercer una acción judicial como por restablecer uno de caducidad, no podría ser desconocido, con las consecuencias procesales que ello entraña.

Por las circunstancias particulares del recurso extraordinario de revisión, en el evento aquí examinado, se presentan dos situaciones independientes frente a las cuales tiene que analizarse la rehabilitación del término extintivo para interponerlo propiciado por la Corte Constitucional al otorgar el amparo fuente del mismo en la sentencia CC T-294/04. Son ellas:

a.-) En principio no operó la caducidad porque, tal como ya se destacó, la comunicación de la sentencia de tutela, la que fue delegada al fallador de primer grado, se hizo el 13 de mayo de 2004 por la Secretaría de la Sala de Casación Civil. Esto significa, sin hesitación alguna, que la notificación fue posterior a dicha calenda teniendo en cuenta el tiempo "*normal*" que es necesario para que el telegrama que la contiene llegue a poder de las personas destinatarias.

En atención a que la demanda sustentatoria de esta impugnación se introdujo el 10 de septiembres, es indiscutible que se hizo dentro del plazo de los cuatro (4) meses concedidos para el efecto.

b.-) Pero no sucede lo mismo en cuanto hace relación a la oportunidad para efectuar el enteramiento de la demanda a las partes, luego de dictarse el auto admisorio. Es

menester siempre hacer la confrontación de los hechos pertinentes tendientes a verificarlo con lo establecido por el artículo 90 del Código de Procedimiento Civil, norma reguladora del tema, puesto que en esa época no estaba vigente el Código General del Proceso y ni siquiera se había expedido.

La mayoría de la Sala, por las razones consignadas en la sentencia de la cual nos estamos apartando, guardó silencio al respecto. Si, como legalmente correspondía, lo hubiese hecho habría concluido necesariamente que la presentación de la demanda no tuvo la virtualidad de interrumpir el plazo extintivo y, en consecuencia, habría negado el buen suceso del recurso.

El citado artículo 90 regula ese efecto señalando que *“[l]a presentación de la demanda interrumpe el término para la prescripción e impide que se produzca la caducidad, siempre que el auto admisorio de aquélla, o el de mandamiento ejecutivo, en su caso, se notifique al demandado dentro del término de un (1) año contado a partir del día siguiente a la notificación al demandante de tales providencias, por estado o personalmente. Pasado este término, los mencionados efectos sólo se producirán con la notificación al demandado”*, situaciones que evidentemente no se configuraron acá, donde se enteró por estado al Distrito de Cartagena de Indias del auto admisorio del pliego genitor el 22 de septiembre de 2005, en tanto que a los indeterminados y a la apoderada facultada para ese fin

por Olier Bueno sólo casi cinco (5) años después, el 11 y 28 de julio de 2010, respectivamente.

Al respecto, es jurisprudencia que

*De ahí que en el mismo antecedente se haya concluido que si de 'entrada se advierte que la caducidad ya está consumada, el juzgador deberá rechazar in límine la impugnación'. Pero si no lo está, para que la presentación oportuna de la demanda impida que el término de caducidad continúe corriendo, al recurrente le corresponde cumplir la 'carga de notificación al demandado dentro del término del artículo 90' del Código de Procedimiento Civil, pues si la inobserva, 'pierde la presentación de la demanda aquél efecto inicial, porque la caducidad ya no se detendrá sino cuando efectivamente se notifique al demandado; hipótesis ésta que alude a una consumación de caducidad sobreviniente, la que por razones obvias, ha de ser analizada y decidida en la sentencia misma con que concluya el trámite de la revisión'..."*  
(Sent. de Rev. de 18 de octubre de 2006, Exp. No. 7700), CSJ SC 15 en. 2009, exp. 2005-00997-00.

En suma, en la medida que la ley fija un plazo de caducidad, que el mismo venció sin que se promoviera la revisión y que se reactivó solo por cuatro (4) meses porque la Corte Constitucional así lo dispuso en sentencia CC T-294/04, este era el referente para establecer la tempestividad del recurso, pero se omitió ese examen, que de haberse efectuado conllevaría a establecer la configuración de aquella.

8.- De análogo modo, ya frente a la decisión que, luego de dar por superada de modo indebido e incorrecto, la

caducidad existente, no compartimos que la mayoría, estando prevenida de que la respuesta al caso debía ser “procesal” y no constitucional como tampoco legal (baste recordar que se cita la fuente, CC T-294/04, que le dio vida a este recurso extraordinario), haya optado por desfigurar el alcance del motivo de revisión planteado: “Estar el recurrente en alguno de los casos de indebida representación o falta de notificación o emplazamiento...” (Art. 380-7 del C. de P. C.), para ocuparse de manera definitiva y a espaldas de los terceros, de la naturaleza del inmueble objeto del pleito.

En ese sentido, situada en el campo de la pertenencia que originó esta controversia y de la causal esgrimida por la recurrente, la Corte sólo estaba habilitada para examinar si el Distrito de Cartagena de Indias, debió o no ser convocado al litigio, y en caso afirmativo declarar la invalidación de lo tramitado (art. 384 *ib*), indicando las actuaciones que debían renovarse, por haberse surtido sin la audiencia de la Nación.

Cometido para el que, le bastaba partir de las constataciones ya realizadas por la Corte Constitucional en la sentencia que dio aliento al recurso, acerca de que “*el inmueble materia de la pertenencia es un bien de dominio público...*”, y que por lo mismo, la Nación como titular del dominio debió ser llamada, sobrando cualquier alusión a 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” (resaltado original).*

Con estas últimas motivaciones y otras semejantes, como que el *“proceso no podía iniciarse de ninguna manera”*, a nuestro juicio, se insiste, la mayoría rebasó claramente los límites del asunto sometido a su resolución, incursionando en los fueros de los juzgadores de instancia, pese a que la Corte Constitucional previno, en *ratio decidendi* vinculante (CC T-294/04), que la solución quedaba circunscrita a lo adjetivo, precisamente para no desconocer *“el extenso lapso que ha transcurrido desde que fueron proferidas y los derechos de las personas beneficiadas por las providencias judiciales”*.

9.- Llama la atención que existiendo consenso -hasta ahora lo seguimos creyendo- sobre el carácter taxativo y la interpretación restrictiva de las causales de revisión (CSJ SC, 17 sep. 1996, exp. 5452), la decisión mayoritaria haya avalado que en el ámbito de la causal séptima, relativa a la indebida representación o indebida notificación, quepan discusiones tan ajenas a ese tema, como el de la viabilidad de proseguir o no el proceso de pertenencia, o el de desvirtuar los eventuales derechos de terceros; y que a consecuencia de su proposición pueda quedar resuelto definitivamente el tema sustancial debatido, a punto de hacer innecesaria la nueva tramitación del proceso anulado.

Quizá la génesis constitucional del recurso en cuestión propició la confusión. Pero lo indiscutible frente a una

opción procesal señalada inequívocamente por el juez de tutela, es que este mecanismo no podía desconocer el alcance y los efectos de la causal de revisión invocada, que imponen dejar los temas sustanciales para el escenario ordinario, esto es, el del proceso a cargo de los juzgadores de instancia.

Igualmente, nos apartamos radicalmente de las conclusiones que aparecen en la sentencia que desató el recurso de revisión, en cuanto dispusieron:

a.-) Ordenar a las autoridades Distritales de Cartagena que procedieran a tomar las determinaciones que fueren *“necesarias para la restitución material e inmediata del área afectada”*.

b.-) Decretar la nulidad de todo lo actuado en el trámite de declaración de pertenencia *“a partir del auto admisorio, inclusive”*.

c.-) Cancelar *“los registros que se abrieron con base en las sentencias dictadas en el proceso de la referencia, así como todos los que de ellos se derivaron”*.

Nuestro distanciamiento se fundamenta, insistimos, en que la solución procedimental prohijada por la Corte Constitucional, fuera de ser imperativa e insoslayable, implica que el proceso de usucapión está vivo y que, en caso de tenerse que citar, como ciertamente se concluyó al Distrito de Cartagena, se procediera a hacerlo para que

dentro de él y con respeto por los derechos de terceros se estudiaran los argumentos que adujera en su defensa. Por ello no se podía ni anular en su integridad, ni cancelar los registros abiertos, ni mucho menos ordenar que se produjera de manera inmediata la restitución del inmueble disputado.

Esta última es una extraña y desbordada orden, que no se podía dar porque, además de lo expuesto relacionado con la vigencia del auto admisorio y las medidas cautelares, la protección del medio ambiente está garantizada con las órdenes que sobre el particular impartió la Corte Constitucional en cuanto dispuso, en el numeral cuarto de la sentencia de tutela CC T-294/04

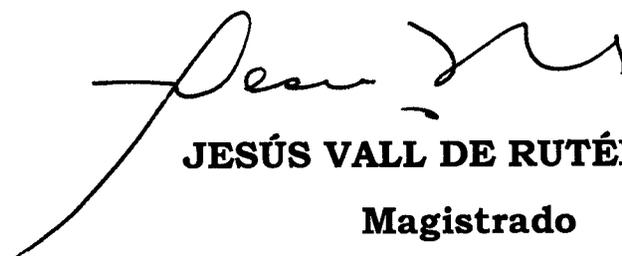
***“Cuarto.- Ordenar a los señores Aníbal Olier Bueno, Hernán Joel Bohórquez y demás personas que ostenten títulos de propiedad sobre el terreno precitado, que se abstengan (i) de realizar cerramientos que impidan el libre paso de los particulares y de las autoridades, (ii) de actuar de tal forma que se deteriore el equilibrio ecológico del terreno desconociendo la función ecológica de la propiedad y (iii) de perfeccionar cualquier contrato que implique la transferencia parcial o total de la propiedad del inmueble, sin que el adquiriente esté plenamente informado acerca de la posible destinación del bien al uso público y del pleito judicial pendiente (Destacado fuera de texto).*”**

En los anteriores términos dejamos expuestas las razones de nuestro desacuerdo con la decisión que, desafortunadamente prevaleció.

Bogotá D. C., lunes veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016).

  
**FERNANDO GIRALDO GUTIÉRREZ**

**Magistrado**

  
**JESÚS VALL DE RUTÉN RUIZ**

**Magistrado**