

Sentencia T-294/04

#### LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Director del Damarena

Esta Sala no encuentra problema alguno de legitimidad en lo referente a la interposición de la acción de tutela encaminada a proteger los derechos fundamentales de la entidad de la cual es director el accionante. En este caso, el Damarena, siendo la entidad distrital responsable de la protección ambiental dentro del perímetro urbano de Cartagena, se encuentra legitimada por activa, en virtud del artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991.

#### AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Elementos que deben configurarse

La Corte ha señalado que dos de los elementos de la agencia oficiosa en materia de tutela son (i) la necesidad de que el agente oficioso manifieste explícitamente que está actuando como tal, y (ii) que el titular de los derechos invocados no se encuentre en condiciones para instaurar la acción de tutela a nombre propio. Por esta razón, la Corte Constitucional ha considerado que son improcedentes las acciones de tutela interpuestas a nombre de terceros en los casos en los cuales no se comprueba la imposibilidad circunstancial de que éstos promuevan su propia defensa.

#### ACCION DE TUTELA CONTRA ACCIONES U OMISIONES JUDICIALES-Procedencia

ACCION DE TUTELA-Presentación oportuna no puede exigirse en este caso/PRINCIPIO DE INMEDIACION-No puede operar en este caso

No escapa a la Corte que puede surgir un interrogante respecto de la aplicación al caso presente del principio de intermediación, según el cual la acción de tutela es un mecanismo dirigido a la protección de derechos fundamentales ante situaciones que requieran de una actuación judicial de carácter urgente. Esta Sala considera que, en virtud de la naturaleza imprescriptible del bien de uso público cuya propiedad se declaró en las sentencias cuestionadas en este proceso, carecería de sentido exigir que la acción de tutela dirigida a proteger los derechos fundamentales eventualmente violados por dichas providencias, tuviera que ser presentada de manera inmediata. Dicha exigencia desconocería que, de acuerdo a lo que alega el accionante, éstos derechos se pueden ver afectados de manera

indefinida. Además, los hechos del caso muestran que la acción de tutela se presentó tan pronto el funcionario, después de conocer los hechos del caso, llegó al convencimiento de que no tenía a su disposición una vía judicial alternativa.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Omitieron aplicar normatividad vigente en relación con bien de uso público/IMPREScriptIBILIDAD DE BIEN DE USO PUBLICO

La Corte Constitucional encuentra que las sentencias bajo estudio omitieron aplicar una serie de normas civiles y ambientales, vigentes en la época, que establecían que el terreno descrito en los testimonios y en la inspección judicial realizada por el Juez del Circuito, podía ser un bien de uso público, y por ende, era imprescriptible. En las providencias proferidas por el juez 6º del Circuito y el Tribunal Superior, se constata la ausencia de examen alguno acerca de la eventual destinación del terreno al uso público, y su consecuente imprescriptibilidad. Por lo tanto, la Corte concluye que el error de dichas autoridades radicó en la no aplicación, y probable desconocimiento de las disposiciones señaladas en líneas anteriores, y no está relacionado con una equivocación en materia probatoria.

SENTENCIA EN PROCESO DE PERTENENCIA-Anulación por no vinculación al proceso por no estar inscritos en la oficina de instrumentos públicos

La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha establecido que en los casos en los cuales los propietarios de inmuebles cuya declaración de prescripción se decide en juicio, no han sido vinculados al proceso, dado que, por “una u otra razón” su titularidad sobre éste no se encontraba debidamente registrada en la oficina de instrumentos públicos, incurren en causal de anulación. Así, la Corte Suprema de Justicia ha anulado varias sentencias declaratorias de pertenencia, en casos en los cuales los herederos del bien cuya adjudicación se pretendía no estaban inscritos en registro público como propietarios de éste, y por tal razón no habían sido vinculados al proceso.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE LA NACION-Violación/PROCESO DE PERTENENCIA-Omisión de notificación a la Nación como propietaria del bien/PROCESO DE PERTENENCIA Y DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE LA NACION-Edicto emplazatorio no resulta suficiente y adecuado

Esta Corporación considera que el edicto emplazatorio no es un medio adecuado y suficiente para garantizar el derecho a la defensa de la Nación en los procesos en los cuales se

pretende usucapir un bien de uso público. No es posible pretender que los organismos estatales estén obligados a verificar cada uno de los edictos emplazatorios que informen acerca del inicio de procesos de dominio, en la eventualidad de que éstos busquen la apropiación de bienes de uso público. Dada la cantidad de dichos bienes, y lo indeterminada de la identificación de éstos, la labor mencionada sería imposible, pues desbordaría los recursos humanos con que cuenta cualquier infraestructura estatal. Lo anterior no sucede con, por ejemplo, los bienes fiscales, pues cada entidad es propietaria de un número fijo de éstos, y a la vez, al ser transables, se encuentran inscritos en las oficinas de instrumentos públicos. Así, la Sala considera que, a pesar de que sí se hubiere emplazado por edicto a los interesados indeterminados, y que en el proceso de pertenencia de la referencia se hubiere nombrado un curador ad litem, la Nación no tuvo, de manera efectiva, la oportunidad de contradecir la demanda de pertenencia del bien inmueble mencionado, por lo que le fueron violados sus derechos de defensa y de contradicción. Se concluye entonces que las sentencias precitadas incurrieron en varios errores, mediante los cuales se vulneró el derecho al debido proceso de la Nación.

DAÑO AMBIENTAL-No se aplicaron normas de protección a los manglares

El terreno cuya pertenencia fue declarada en las sentencias demandadas en el presente proceso, ha sido objeto de tala de mangle y de rellenos, lo cual a su vez, reduce el drenaje, interrumpe los flujos hídricos y la capacidad de regeneración de vegetación y la salinización de agua. Dichas actuaciones desconocen las normas constitucionales y legales que obligan al Estado y a los particulares a proteger las riquezas naturales de la Nación, la diversidad e integridad del ambiente y las áreas de especial importancia ecológica.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO DE LA NACION Y DERECHO DE PROPIEDAD-Tensión entre estos derechos

PRINCIPIO DE COSA JUZGADA Y PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA-Tensión entre estos principios

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Razones para que proceda interposición aunque se haya vencido el término

La Corte considera que la solución constitucional más pertinente, en la cual, a la vez, se

protege el derecho al debido proceso de la Nación y se afectan en menor medida los derechos y principios constitucionales enfrentados, es permitir, durante un periodo de cuatro meses, que la autoridad competente interponga el recurso extraordinario de revisión contra las providencias mediante las cuales se declaró la pertenencia del mencionado terreno.

RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISION-Ordenes que se dan en sentencia de tutela mientras se decide

La Corte ordenará, mientras se decide el recurso extraordinario de revisión referido, que los actuales propietarios del terreno se abstengan (i) de realizar cerramientos que impidan el libre paso de los particulares y de las autoridades y (ii) de actuar de forma que se deteriore el equilibrio ecológico en dicho terreno desconociendo la función ecológica de la propiedad. Adicionalmente, esta Sala considera necesario proteger a terceros que de buena fe pretendan adquirir parcial o totalmente el inmueble o a quienes se les dé en garantía el terreno. Por lo tanto, se ordenará (i) a la oficina de instrumentos públicos de Cartagena, que registre las limitaciones al dominio del inmueble dispuestas en la presente providencia judicial y (ii) a los propietarios del bien, que se abstengan de perfeccionar cualquier acto o contrato que implique la transferencia parcial o total de la propiedad del inmueble, sin que se le informe al comprador acerca de la posible destinación del bien al uso público y del pleito judicial pendiente.

Referencia: expediente T-663828

Acción de tutela instaurada por Rafael Vergara Navarro contra el Juzgado 6to Civil del Circuito de Cartagena y la Sala Civil del Tribunal Superior de Cartagena.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de marzo de dos mil cuatro (2004).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia del 2 de octubre de 2002 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, al resolver la acción de tutela instaurada por Rafael Vergara Navarro contra el Juzgado 6º Civil del Circuito de Cartagena y la Sala Civil del Tribunal Superior de Cartagena.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos

Al no ser apelada, la anterior providencia fue confirmada en instancia de consulta por la Sala Civil del Tribunal Superior de Cartagena, mediante providencia fechada el día 31 de marzo de 1989. El Tribunal verificó el cumplimiento de los procedimientos establecidos en la ley para el proceso de prescripción adquisitiva.

#### 2. Acción de tutela

El día 18 de julio de 2002, Rafael Ernesto Vergara Navarro, director del Departamento Administrativo del Medio Ambiente y Recursos Naturales de Cartagena (Damarena) instauró acción de tutela contra las providencias que declararon y confirmaron la prescripción adquisitiva del inmueble de la referencia. El actor sostiene que dichas sentencias incurrieron en una vía de hecho, con fundamento en los siguientes argumentos:

2.1. Las providencias no aplicaron la normatividad civil vigente en la época, la cual define los terrenos de bajamar como bienes de uso público, y por ende, imprescriptibles. Esto impedía declarar la prescripción adquisitiva del terreno mencionado.

2.2. El juez ignoró la evidencia según la cual el predio mencionado hacía parte de una “zona inundable”, de lo que debía concluir que se trataba de un terreno de bajamar. Adicionalmente, las sentencias omitieron adelantar un análisis probatorio acerca de la naturaleza jurídica del bien inmueble, que incluyera el peritazgo de la Capitanía de Puerto de Cartagena de la Armada Nacional. Al respecto, el actor anexa un concepto técnico de dicha Capitanía, suscrito el día 16 de Julio de 2002, en el cual efectivamente se concluye que “los

terrenos en posesión de Aníbal Olier Bueno, Hernán Bohórquez Montolla, Antonio Nader 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. (...) El terreno en su totalidad se encuentra bajo la jurisdicción de la Dirección General marítima y constituye un bien de uso público”<sup>2</sup>

2.3. Por estas razones, las providencias acusadas incurrieron en defectos sustantivos y fácticos. El actor sostiene que tales errores resultan en una apropiación indebida de bienes de uso público de especial importancia ecológica y violan su derecho a la igualdad y a la libre locomoción, pues impiden su libre tránsito a través de dichos espacios. También, el actor considera violados el derecho al debido proceso, y el derecho a la vida en conexidad con “el derecho a la seguridad alimentaria”<sup>3</sup>, debido a la vital importancia que el manglar tiene sobre la conservación de la población animal, lo que a su vez incide de manera directa sobre la alimentación de las personas que residen o trabajan alrededor del ecosistema bajo análisis. Sin embargo, el actor no es claro respecto de las personas a quienes se les vulneran estos derechos.

### 3. Intervinientes durante el proceso de tutela.

3.1. El ciudadano Aníbal Olier Bueno, al enterarse del proceso de tutela en curso, se dirigió al juez de instancia para ejercer su derecho de defensa con fundamento en tres argumentos:

3.1.1. En cuanto a la procedibilidad de la acción de tutela, el interviniente estima que en este caso existen otros medios de defensa para proteger los derechos fundamentales que el demandante estima violados, como por ejemplo la acción popular dirigida a proteger los derechos colectivos. La tutela tampoco procede como mecanismo transitorio pues las decisiones judiciales cuestionadas no causan “de manera individual” un perjuicio irremediable. De otra parte, el accionante carece de legitimidad activa para incoar la acción de tutela, pues no está afectado de manera directa por los eventos del caso, y no está autorizado para actuar a nombre de sectores indeterminados de la población<sup>4</sup>.

3.1.2. Para el actor, las sentencias civiles que decretaron la prescripción adquisitiva no incurrieron en una vía de hecho, puesto que durante los procedimientos “se surtieron todos los trámites y solemnidades legales que establece el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil (...) Además se proveyeron las formalidades de emplazamiento a todos

que se crean con derecho (...).”<sup>5</sup>

3.1.3. El señor Olier Bueno considera que “intentar derrocar la sentencia que me reconoció el dominio, que es un fallo que tiene una vigencia de más de quince años, es atentar contra los principios universales de cosa juzgada, intangibilidad de las decisiones judiciales, derechos adquiridos, seguridad jurídica, etc. (...)” <sup>6</sup>

3.1.4. El interviniente estima que el accionante incurrió en un comportamiento temerario, y le “persigue” por motivos personales. Sin embargo, la intervención de la referencia no expone las razones por las cuales el accionante le hostiga.

3.1.5. El ocupante del terreno anexa a su misiva una copia de la providencia fechada el 3 de mayo de 2001, por medio de la cual la Fiscalía Seccional No 5 de Cartagena calificó el mérito del sumario seguido contra él. A raíz de la denuncia presentada por el Señor Rafael Ernesto Vergara Navarro (quien interpuso la acción de tutela objeto de revisión) el interviniente era investigado por el delito de invasión de áreas de especial importancia ecológica. La fiscalía decidió precluir la instrucción al considerar que los daños ambientales producidos en el terreno se debían a la construcción de un anillo vial y no a las actuaciones del Señor Olier Bueno.

3.2. A su vez, José Camilo de Avila Fernández, quien actualmente se desempeña como Juez 6º Civil del Circuito de Cartagena<sup>7</sup>, ofició al juez de tutela, expresando que “los defectos que imputa el actor adolece la sentencia cuestionada como generadores de vía de hecho, no los pone en duda el hoy titular de este despacho, ya que hoy es de usanza para los eventos en que se encuentra el juez frente a situaciones como la acaecida con el predio adquirido, ordenar sin tardanza la correspondiente peritación por la Capitanía del Puerto de Cartagena, para precisar la prescriptibilidad del bien, experticia que orienta al juzgador al momento de proferir el fallo. (...) Sustráese que en este proceso se emplazó a las personas que tuviesen interés en el inmueble, pero atendida la naturaleza del mismo y su ubicación, entiende el hoy titular del juzgado que debió citarse al Ministerio Público, pues si bien los folios emitidos hicieron tránsito a cosa juzgada con efectos “erga omnes”, la no presencia del Estado para defender el patrimonio público, puede abrir paso a un proceso ordinario orientado a reivindicar el inmueble y que invalide la escritura Pública donde se hubiesen protocolizado

los fallos, por no haberse citado al Estado y no quedar comprendido el mismo dentro de los efectos 'erga omnes' " 8.

De esta manera, el juez 6º considera que a pesar de existir un defecto grave en la sentencia referida, no es procedente la acción de tutela, dada la existencia de otros mecanismos judiciales, tales como la acción reivindicatoria, para la protección de los derechos fundamentales de las personas perjudicados por los fallos en cuestión.

4.1. El día 22 de agosto de 2002, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia negó la acción de tutela instaurada por Rafael Vergara Navarro. La Sala Civil consideró que las providencias judiciales bajo examen no incurrieron en una vía de hecho, pues el actor no demostró que los jueces demandados hubieren ignorado una "prueba contundente" de que el inmueble prescrito fuera un bien de uso público. Adicionalmente, la Sala Civil estimó que el actor tenía a su disposición las "acciones pertinentes para que se debata el punto, como la acción popular, y eventualmente se obtenga su recuperación."9

4.2. El actor impugnó la decisión anterior, pues consideró que sí existían dudas acerca de la naturaleza jurídica del bien en cuestión, y que por lo tanto los jueces han debido decretar pruebas que dieran luces al respecto. Así mismo, el actor sostuvo que la práctica de la inspección judicial, al establecer que el terreno permanecía bajo el agua durante ciertas ocasiones, era un elemento de juicio suficiente para concluir que se trataba de un terreno de bajamar, ya que dicha situación se ajusta a la definición establecida por el Decreto 2324 de 1984, según la cual los terrenos de bajamar son "aquellos que se encuentran cubiertos por la máxima marea y quedan descubiertos cuando ésta baja."10 Además, el actor afirma que la Sala Civil ignoró otras pruebas que demostraban que el tenedor había llevado a cabo rellenos sobre el cuerpo del agua, y que parte del terreno, se encontraba a una distancia muy próxima de las mareas. Por último, el Señor Vergara Navarro estimó que la decisión de la Sala Civil es contraria al principio según el cual el desconocimiento de la ley no excusa, máxime tratándose de un funcionario judicial.

4.3. Por su parte, el Señor Aníbal Olier Bueno, solicitó a la Sala Laboral que confirmara la decisión tomada por la Sala de Casación Civil. Adicionalmente a los argumentos esgrimidos en escrito anterior, fundamentó dicha solicitud en lo siguiente:

Primero, afirma que las sentencias atacadas no incurrieron en una vía de hecho, en razón a

que: (i) durante el proceso de pertenencia de la referencia “se surtieron todos los trámites y formalidades legales tendientes a confirmar que dicho bien era prescriptible, y que por lo tanto no existía ningún impedimento ni legal ni fáctico para ser adquirido por un particular.”<sup>11</sup> El interviniente señala que en el juez civil de la referencia “solicitó conceptos técnicos de entidades ambientales de la época como Inderena y la Capitanía del Puerto, (...) que coincidieron que el terreno que yo pretendía que se me adjudicara por prescripción adquisitiva no es una zona de bajamar y por lo tanto era perfectamente prescriptible.”<sup>12</sup> Sin embargo, ni en el expediente, ni en las copias del proceso civil bajo estudio, se encuentra que dichas pruebas hayan sido tenidas en cuenta por los jueces civiles. (ii) El juez 6º civil del circuito no podía tener en cuenta pruebas, que no hacían parte del proceso.

Segundo, el interviniente sostiene que las pruebas aportadas por el accionante al proceso de tutela, no pueden ser tenidas en cuenta, dado que éstas no pudieron ser contradichas anteriormente en un proceso judicial. Esto sería contrario a su derecho de defensa.

Tercero, no es claro en la acción de tutela a quién fue vulnerado el derecho al debido proceso. Las entidades estatales tuvieron oportunidad de controvertir las sentencias de la referencia (no señala a través de qué mecanismo judicial).

4.4. El 2 de octubre de 2002, la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia confirmó el fallo de primera instancia, con el argumento según el cual no pueden existir acciones de tutela contra providencias judiciales. La anterior sentencia fue remitida a la Corte Constitucional y seleccionada por la Sala de Selección Número Once, mediante auto del 1 de noviembre de 2002, correspondiendo a la Sala Tercera de Revisión su conocimiento.

## 5. Pruebas solicitadas por la Corte.

5.1. En el transcurso del proceso de tutela, la Sala Tercera de Revisión consideró que para resolver el caso presente era necesario (i) estudiar las acciones judiciales que las autoridades ambientales del Distrito de Cartagena habían interpuesto al haberse enterado de las sentencias controvertidas, y (ii) solicitar estudios específicos acerca del daño ambiental causado a partir de malos usos del terreno y las eventuales consecuencias para los derechos fundamentales de los habitantes de la zona. La Corte ordenó al Damarena remitir un informe en el que explicara cómo y en qué momento, las autoridades ambientales del Distrito de Cartagena tuvieron conocimiento de las sentencias que declararon la pertenencia del terreno

mencionado, y que describiera todas las acciones judiciales que las autoridades ambientales del distrito habían interpuesto con los objetivos de (a) controvertir las sentencias que declararon la adquisición del terreno en cuestión, (b) recuperar la posesión y la propiedad del inmueble, o (c) prevenir consecuencias ambientales nocivas generadas por daños en el predio.

La Corte también ordenó al Damarena indicar si existían estudios especializados acerca de daños ambientales generados por comportamientos indebidos en el inmueble y sus consecuencias con respecto a los derechos fundamentales, y solicitó remitir copia de ellos a la Corporación.

5.2. En virtud de lo anterior, el Damarena envió a la Corte los siguientes documentos:

5.2.1. Concepto técnico del Damarena, suscrito el día 4 de octubre de 1996, por medio del cual se evaluó el daño ambiental del terreno ocupado por el Señor Anibal Olier Bueno. Dicho estudio estimó que en el predio se realizaron rellenos y una posible tala de mangle. El departamento ambiental también constató la presencia de construcciones ilegales. De esta manera, el concepto concluyó que “el costo aproximado del daño ambiental es de \$ 300 millones”. 13

En concordancia con dichos resultados, el Damarena citó al Señor Olier Bueno el día 17 de octubre de 1996<sup>14</sup>, momento en el cual dicha persona exhibió los certificados de valorización distrital y de inscripción en catastro del inmueble de la referencia<sup>15</sup>, además de las sentencias judiciales que lo declaraban propietario.

5.2.2. Escritura pública No 638 suscrita ante la Notaría 2ª del Distrito de Cartagena, por medio de la cual se “protocolizó” la compraventa, de parte del lote al señor Hernán Joel Bohórquez Montoya. En dicha escritura, el vendedor Olier Bueno, declaró “que el derecho de posesión sobre el predio transferido en venta se encuentra libre de gravámenes, limitaciones, embargos, demandas civiles y en general de cualquier perturbación de hecho o jurídica que impida esta venta”.

5.2.3. Acción popular contra Hernán Joel Bohórquez interpuesta por el Director del Damarena.

5.2.3.1. El día 5 de julio de 2002, el Director del Damarena interpuso una acción popular, contra Hernán Joel Bohórquez, quien había adquirido uno de los lotes de la supuesta propiedad de Aníbal Olier Bueno. La entidad, al constatar la tala de mangle, el relleno efectuado sobre el agua que cubre dicho lote, la construcción de sabaleras y la “introducción de especies ajenas al medio”, estimó que dichas actuaciones eran contrarias al derecho a un medio ambiente sano. Adicionalmente, el director del Damarena en la acción popular señaló que las mencionadas actuaciones se habían realizado sobre un bien de uso público por lo que el Señor Joel Bohórquez no podía ser, ni propietario ni poseedor de éste.

En dicha acción popular se hace referencia al concepto técnico No 870 de 11 de abril de 2001, suscrito por la subdirección de gestión ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique) que establece que “el aludido sitio se encuentra dentro de las zonas de recuperación de las Ciénagas de la Virgen y Juan Polo, en donde se han generado impactos a todo el ecosistema, debido a que los rellenos y el aterramiento para la construcción de piscinas ha propiciado que se incremente la reducción del drenaje, la interrupción de flujos hídricos, así como la capacidad de regeneración natural de la vegetación del manglar y la salinización de este cuerpo de agua.”<sup>16</sup>

De acuerdo con lo anterior, el Director del Damarena solicitó, entre otras cosas, “declarar que la zona aludida es un bien de uso público, que nunca ha salido del patrimonio de la Nación”, la reparación de la zona, a costas del demandado, para “volver las cosas a su estado anterior”, y ordenar al accionado desalojar el lugar.<sup>17</sup>

5.2.3.2 El juez 3º Civil del Circuito decidió en sentencia de primera instancia proferida el 23 de abril de 2003, amparar los derechos colectivos al medio ambiente. La labor probatoria de dicho juzgado concluyó que en el predio se constataba la construcción de piscinas, de “varios inmuebles con destinación habitacional”, de relleno con desechos de madera, y de caballerizas. <sup>18</sup> El Juez concluyó que en el lote de “dominio público”<sup>19</sup> se habían realizado “hechos por parte del demandado que están causando daños en el entorno y persistir en [ello] atenta contra los derechos colectivos.”<sup>20</sup>

Por lo anterior, la sentencia ordenó al accionado que en 30 días iniciara labores “de adecuación del sistema manglárigo, realizando para ello labores de relleno de las piscinas carentes de licencia, pero bajo la supervisión de Cardique, quien prestará toda la

colaboración para el cumplimiento de cometido”. También ordenó “integrar un comité de seguimiento, compuesto por el actor, Cardique, la procuradora agraria, con el fin de realizar el seguimiento al cumplimiento de la presente sentencia.” Por último, ordenó al accionado “cancelar, a favor del fondo de defensa de intereses colectivos, el valor de diez salarios mínimos mensuales.”

Dicha decisión fue apelada por la parte accionante, quien solicitó dar al accionado órdenes más específicas tendientes al “restablecimiento ecosistémico” y al desalojo del lugar. También solicitó que se reivindicara el bien de la Nación.

5.2.3.3. El día 23 de septiembre de 2003, la Sala Civil del Tribunal Superior de Cartagena decidió en sentencia de segunda instancia acceder a las peticiones del apelante, en lo relacionado con la protección de los derechos ambientales, y la tenencia del bien. De otra parte, el Tribunal consideró que no era debido reivindicar el bien de la referencia dado que “este punto no ha sido materia del presente proceso, por lo que no se puede entrar a su estudio.” Por lo anterior, Sala Civil revocó la orden según la cual el accionado debía adecuar el sistema manglárico y realizar labores de relleno de las piscinas bajo la supervisión y colaboración de Cardique, y le ordenó a éste (i) “extraer el relleno efectuado en el terreno (...), (ii) “demoler las sabaleras construidas (...)” y restablecer el flujo de aguas, (iii) “demoler las obras de infraestructura que se encuentran en el terreno” y retirar los escombros, y (iv) desalojar el lugar “para proceder al restablecimiento ecosistémico.”<sup>21</sup>

5.2.4. Documento escrito por la Contraloría General de la República, fechado en el mes de Julio de 2000, y titulado “Ocupación Indevida de Predios y Daños Ambientales en Áreas del Parque Nacional Natural los Corales del Rosario y de San Bernardo y el Ecosistema de la Ciénaga de la Virgen” Se estudiaron la gestión administrativa y judicial en torno a los casos de invasión de particulares a bienes de uso público.

El estudio concluyó que el comportamiento de varias de las entidades responsables de contrarrestar dicho fenómeno (tales como la Unidad Administrativa Especial del sistema de Parques Nacionales Naturales, el Instituto de Reforma Agraria -Incora, la Fiscalía General de la Nación, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - Cardique, y la Alcaldía Mayor de Cartagena) ameritaban ser investigadas disciplinariamente.

Específicamente, respecto de la Ciénaga de la Virgen, el documento afirma que “la

interrupción de del flujo dinámico de las aguas generó un proceso de desecación de estos suelos o que trajo como consecuencia la tala de mangle para el aprovechamiento de los mismos, personas en posesión sobre terrenos consolidados realizaron rellenos en algunas de estas áreas de bajamar contiguas a sus predios || Con base en las acciones desarrolladas por la Capitanía del puerto de Cartagena (informes periciales), se define que las áreas que comprendían las antiguas zonas de la Ciénaga de la Virgen, a pesar de haber perdido su comunicación con ésta, continúan siendo de bajamar por lo que de acuerdo con la ley son bienes de uso publico a nombre de la Nación, y al tener esta condición presentan, según la Constitución Política, las características de inalienables, imprescriptibles e inembargables.”<sup>22</sup>

5.2.5. Comunicación de Rafael Vergara Navarro al Procurador General de la Nación, del día 21 de mayo de 1999, mediante la cual denuncia que varias personas disfrutaban de la tenencia de áreas de bajamar, causando graves daños ambientales sin que las autoridades competentes hayan tomado medidas al respecto.

5.2.6. Informe pericial de la Capitanía de Puerto de Cartagena de la Armada Nacional, del día 20 de enero de 2000, solicitado por el Señor Hernán Bohórquez Montoya, con el fin de “determinar la jurisdicción sobre” su predio. El informe concluye lo siguiente:

“Lote 1: Ubicado sobre áreas de bajamar originalmente pobladas de manglar, (...) el cual fue talado e intervenido por acción antrópica con anterioridad a la fecha en que fue adquirido por el Señor Joel Bohórquez, al Señor Aníbal Olier Bueno (...), y que en manos del Sr Bohórquez, ha sido relleno para subir su nivel por encima del nivel medio de la Ciénaga de la Virgen, y cerrado con un muro de material. Todo el lote se encuentra sobre bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima-CP5.

Lote 2: Ubicado sobre áreas de bajamar (...) originalmente pobladas de manglar por acción antrópica con anterioridad a la fecha en que fue adquirido por el Señor Joel Bohórquez, a la Sra. Marleny Gómez Anaya, (...) cuando ya en él existían una vivienda rústica de madera y 4 piscinas de sábalo (...).

En manos del Sr. Bohórquez se adelantaron las demás piscinas y construcciones que se describen en el presente concepto, básicamente enfocadas al desarrollo de un proyecto piscícola de cría de sábalo, habiendo intervenido mangle, adelantando por conminatoria de

Damarena la reforestación exigida (...) y obteniendo el restablecimiento del Plan de Manejo Ambiental para el cultivo de sábalo (...).

Todo el lote se encuentra sobre bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima-CP5.”

5.2.7. Ampliación del Concepto Técnico de la Capitanía de Puerto, suscrito el 30 de octubre de 2002, que, con fundamentos en una inspección del terreno, y en un análisis de fotografías aéreas, llega a las mismas conclusiones que el informe anterior: “(E)l predio de ubicado en el corregimiento de la Boquilla y que está ocupado por el Sr. Bohórquez, es una extensa zona de bajamar poblada de manglar que hace parte de la Ciénaga de la Virgen que ha sido sometido a rellenos para la adecuación de piscinas para sábalos y caballerizas para equinos. Esta zona es considerada como bien de uso público.”<sup>23</sup>

5.2.8. Oficio No 278 de Rafael Navarro Vergara al Fiscal General de la Nación, fechado el 1 de abril de 2002, en el cual manifiesta su descontento con la falta de diligencia de los fiscales de la ciudad de Cartagena, ante las acciones dirigidas contra la “indiscriminada tala de mangle, el relleno de cuerpos de agua y la ocupación de zonas de reserva.”<sup>24</sup>

## II. Consideraciones y Fundamentos

### 1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Procedencia de la presente acción

En primer término, la Corte analizará si en este caso es procedente la acción de tutela. Vistos los antecedentes, la Sala de Revisión considera que para resolver sobre la procedibilidad de esta acción es necesario tratar tres asuntos: (i) Se analizará la legitimación activa del actor, (ii) se estudiará si en el caso presente existen mecanismos judiciales alternos para la protección de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados, y (iii), se reiterará la jurisprudencia constitucional de acuerdo a la cual es procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, cuando excepcionalmente se comprueba la existencia de una vía de

hecho.

## 2.1. Legitimidad de la acción por activa

El Señor Rafael Vergara Navarro interpuso la presente acción de tutela, a la vez, como ciudadano común y en calidad de servidor público, actuando como Director del Departamento Ambiental Damarena. El actor solicitó que se protegieran los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la libre locomoción y a la vida en conexidad con la “seguridad alimentaria”. A su vez, de la acción de tutela se concluye que el demandante también intenta proteger los derechos fundamentales de la población afectada por las sentencias atacadas, aunque no es claro qué derechos de dicha población se aducen como violados. Por su parte, uno de los intervinientes considera que, en razón a que las providencias cuestionadas no afectan directamente los derechos fundamentales del demandante, éste no puede interponer la acción de tutela.

Por lo tanto, esta Sala pasa a resolver sobre la legitimidad del actor para interponer la acción de tutela. El análisis versará sobre la presentación de la tutela (i) a título personal o como representante de la entidad de la cual el accionante es el director, y (ii), como agente oficioso de otras personas, supuestamente afectadas por la prescripción adquisitiva del inmueble cuya propiedad se disputa.

2.1.1. En cuanto al primero de estos puntos, el accionante interpuso acción de tutela en calidad tanto de “ciudadano”<sup>25</sup>, como de director del Damarena.

2.1.1.1. Primero, el accionante considera violados su derecho a un medio ambiente sano. En este sentido, el demandante se encuentra legitimado por activa, ya que, al ser una persona natural, es titular de la acción de tutela. Sin embargo, como se observará en el apartado 2.2 de esta sentencia, dichos derechos pueden ser protegidos mediante otros mecanismos judiciales. Por lo tanto, la acción de tutela no procederá en relación con la protección del derecho a un medio ambiente sano del accionante.

Segundo, esta Sala no encuentra problema alguno de legitimidad en lo referente a la interposición de la acción de tutela encaminada a proteger los derechos fundamentales de la entidad de la cual es director el accionante.

En este caso, el Damarena, siendo la entidad distrital responsable de la protección ambiental dentro del perímetro urbano de Cartagena<sup>26</sup>, se encuentra legitimada por activa, en virtud del artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991. Por su parte, el problema de si los derechos fundamentales del demandante, y cuáles de ellos, se ven o no afectados por las providencias atacadas, deberá ser resuelto en el análisis de fondo.

La Corte tiene de presente que el Damarena, como entidad responsable de proteger los recursos ambientales del Distrito de Cartagena, fue reemplazada en virtud de la Ley 768 de 2002, por el Establecimiento Público Ambiental de Cartagena -EPA.<sup>27</sup> Sin embargo, dicho cambio no produce ninguna diferencia, pues, como se indicó, esta acción de tutela es procedente al haber sido interpuesta en nombre de la entidad responsable de los asuntos ambientales del Distrito de Cartagena, independientemente de su régimen legal actual.

2.1.2. En cuanto a la interposición de la acción de tutela con el objetivo de proteger los derechos fundamentales de un grupo de personas, esta figura corresponde a la agencia oficiosa<sup>28</sup>. Ésta ha sido reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, y a la vez ha sido objeto de abundante jurisprudencia. La Corte ha señalado que dos de los elementos de la agencia oficiosa en materia de tutela<sup>29</sup> son (i) la necesidad de que el agente oficioso manifieste explícitamente que está actuando como tal<sup>30</sup>, y (ii) que el titular de los derechos invocados no se encuentre en condiciones para instaurar la acción de tutela a nombre propio.<sup>31</sup> Por esta razón, la Corte Constitucional ha considerado que son improcedentes las acciones de tutela interpuestas a nombre de terceros en los casos en los cuales no se comprueba la imposibilidad circunstancial de que éstos promuevan su propia defensa.

En el caso presente, el Señor Vergara Navarro no manifestó de manera expresa, y tampoco se desprende del contenido del escrito de acción de tutela, que los supuestos agenciados titulares de los derechos se encuentran en condiciones que les impidan promover por sí mismos la defensa de sus derechos. Por lo tanto, la Corte no tendrá al representante legal del Damarena como agente oficioso de las personas indeterminadas cuyos derechos fundamentales han sido supuestamente vulnerados por las providencias atacadas. Lo anterior no obsta para que la Corte analice, en caso de que la tutela fuere procedente, cualquier derecho fundamental pertinente para pronunciarse sobre los problemas constitucionales que se presenten en este caso.

2.2. Inexistencia de otros mecanismos judiciales para proteger los derechos fundamentales vulnerados.

2.2.1. Varios de los intervinientes consideran que en este caso existen otros mecanismos judiciales adecuados para defender los derechos fundamentales supuestamente violados. En particular, se mencionan la acción popular y la acción reivindicatoria.

No obstante, ninguno de los dos mecanismos mencionados está dirigido a la protección de los derechos fundamentales que el actor considera vulnerados. Primero, como es bien sabido, la acción popular está orientada a salvaguardar los derechos colectivos<sup>32</sup>. Así, los derechos ambientales que el actor estima desconocidos por el mal uso del inmueble en disputa, pueden ser efectivamente protegidos por dicho mecanismo.<sup>33</sup> Sin embargo, la mencionada acción no es idónea para la efectiva protección del derecho al debido proceso, el cual se predica vulnerado.

Segundo, en cuanto a la acción reivindicatoria, este mecanismo está destinado a la restitución del dominio de una cosa singular<sup>34</sup>, en este caso del inmueble en disputa<sup>35</sup>. Pero, de igual manera que con la acción popular, la reivindicatoria no protege los derechos fundamentales que el accionante considera violados. Aún si el Estado recuperara la propiedad del bien inmueble cuya prescripción fue declarada por las sentencias civiles atacadas, quedaría incólume la violación del derecho fundamental al debido proceso.

2.2.2. De otra parte, la Corte encuentra que, propiamente contra las sentencias que declararon y confirmaron la prescripción adquisitiva, es posible acudir al recurso extraordinario de revisión, el cual procede contra las sentencias ejecutoriadas en cuyo proceso haya habido una indebida notificación.<sup>36</sup> Así, en el caso de haber estado enteradas de las decisiones judiciales, las entidades ambientales perjudicadas tuvieron la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión. Por lo tanto, es preciso determinar en qué momento la entidad accionante tuvo conocimiento de las sentencias contra las cuales se eleva esta acción.

En virtud del artículo 381 de del Código de Procedimiento Civil, el recurso extraordinario de revisión puede ser interpuesto dentro de los dos años siguientes al momento en el cual el perjudicado tuvo conocimiento del registro de la providencia judicial en la oficina de instrumentos públicos, con un “límite máximo de cinco años.”<sup>37</sup>

En el caso presente, el registro de la sentencia de segunda instancia, mediante la cual se confirmó la prescripción adquisitiva del terreno, se realizó el día 10 de febrero de 1990. Por lo tanto, el término para interponer el recurso extraordinario finalizó el día 10 de febrero de 1995. Ahora bien, tanto del expediente como de la respuesta del Damarena a las preguntas elevadas por la Sala Tercera de Revisión, se concluye que dicha entidad no se enteró del registro en instrumentos públicos de las sentencias precitadas, sino en el mes de octubre de 1996. Así, en el momento en el que las autoridades ambientales locales tuvieron conocimiento de lo sucedido, ya habían transcurrido más de cinco años desde el registro de las decisiones judiciales cuestionadas, por lo que ya había finalizado el término legal para interponer el recurso extraordinario de revisión.

Podría argumentarse que el registro público de las sentencias declarativas de pertenencia, al ser un “servicio del Estado” prestado por funcionarios públicos<sup>38</sup> tiene precisamente la función de enterar a las entidades estatales acerca de las sentencias falladas en su contra. De esta forma, el registro de las decisiones judiciales analizadas es suficiente para entender que las entidades estatales tuvieron conocimiento de ellas, de lo que se reputaría una negligencia estatal el no haber recurrido dichas decisiones a tiempo.

Sin embargo, la tesis anterior no es de recibo. Sería imposible pretender que las autoridades públicas responsables de proteger y cuidar los bienes de uso público estén obligadas a conocer del registro de todas las eventuales decisiones judiciales que afecten la propiedad o posesión de dichos bienes, máxime si se tiene en cuenta que éstos son “inalienables, imprescriptibles e inembargables” (artículo 63 de la C.P). En este orden de ideas, no sería razonable que dichas entidades estatales estén compelidas a tener conocimiento de todas las posibles decisiones judiciales que puedan proferir los jueces de la República, y que sean registradas en las oficinas de instrumentos públicos del país.

Así, las autoridades ambientales de Cartagena no pudieron enterarse de las decisiones judiciales vulneratorias de sus derechos sino después de caducado el correspondiente recurso judicial, por lo que nunca contaron con la posibilidad de controvertir dichas providencias.

2.2.3. Por las razones consignadas anteriormente, la Sala concluye que el demandante no cuenta con otros mecanismos judiciales dirigidos a proteger los derechos fundamentales que

dice le han sido violados. Por esto, la acción es procedente y la Corte entrará a decidir de fondo.

2.3 Reiteración de jurisprudencia. Procedencia excepcional de la acción de tutela contra acciones u omisiones judiciales

2.3.2. En la sentencia C-543 de 199240, citada como precedente aplicable al caso por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, se estudió la constitucionalidad de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, normas que regulaban el ejercicio de la acción de tutela contra sentencias judiciales. En esta sentencia se resolvió declarar inexecutable las disposiciones acusadas, por considerar que desconocían las reglas de competencia fijadas por la Constitución Política y afectaban el principio de seguridad jurídica.

No obstante, la decisión de la Sala Plena de la Corte Constitucional no fue absoluta, pues matizó sus efectos al prever casos en los cuales, de forma excepcional, la acción de tutela es procedente contra actuaciones que aunque en apariencia estuvieran revestidas de formas jurídicas, en realidad implicaran una vía de hecho. Al respecto dijo la Sala Plena en la sentencia C-543 de 1992,

“(…) nada obsta para que por la vía de la tutela se ordene al juez que ha incurrido en dilación injustificada en la adopción de decisiones a su cargo que proceda a resolver o que observe con diligencia los términos judiciales, ni riñe con los preceptos constitucionales la utilización de esta figura ante actuaciones de hecho imputables al funcionario por medio de las cuales se desconozcan o amenacen los derechos fundamentales, ni tampoco cuando la decisión pueda causar un perjuicio irremediable, para lo cual sí está constitucionalmente autorizada la tutela pero como mecanismo transitorio cuyo efecto, por expreso mandato de la Carta es puramente temporal y queda supeditado a lo que se resuelva de fondo por el juez ordinario competente (artículos 86 de la Constitución Política y 8º del Decreto 2591 de 1991). En hipótesis como éstas no puede hablarse de atentado alguno contra la seguridad jurídica de los asociados, sino que se trata de hacer realidad los fines que persigue la justicia.”

Esta decisión ha sido interpretada por la jurisprudencia constitucional la cual ha venido desarrollando el tema. Así, en la sentencia T-079 de 199341 se consideró, con base en la sentencia C-543 de 199242 lo siguiente:

“Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona.”

Carece de fundamento objetivo la actuación manifiestamente contraria a la Constitución y a la Ley. La legitimidad de las decisiones estatales depende de su fundamentación objetiva y razonable. El principio de legalidad rige el ejercicio de las funciones públicas (CP art. 121), es condición de existencia de los empleos públicos (CP art. 122) y su desconocimiento genera la responsabilidad de los servidores públicos (CP arts. 6, 90). Una decisión de la autoridad no es constitucional solamente por el hecho de adoptarse en ejercicio de las funciones del cargo. Ella debe respetar la igualdad de todos ante la ley (CP art. 13), principio que le imprime a la actuación estatal su carácter razonable. Se trata de un verdadero límite sustancial a la discrecionalidad de los servidores públicos, quienes, en el desempeño de sus funciones, no pueden interpretar y aplicar arbitrariamente las normas, so pena de abandonar el ámbito del derecho y pasar a patrocinar simple y llanamente actuaciones de hecho contrarias al Estado de Derecho que les da su legitimidad.”<sup>43</sup>

Las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional, atendiendo a la fuerza vinculante de los fallos de constitucionalidad erga omnes, deciden entonces aplicar en los casos concretos el precedente establecido por la Sala Plena en la sentencia C-543 de 1992. Así, por ejemplo, puede citarse la sentencia T-158 de 1993, en la que la Sala Novena de Revisión de la Corte decidió confirmar la decisión de la Sala Civil del Tribunal Superior de Popayán de conceder el amparo de tutela solicitado por el accionante en razón a que, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, se quebrantó el derecho fundamental del debido proceso al negar el recurso de apelación exigiéndose un requisito inexistente en el Código de Procedimiento Civil.<sup>44</sup> Al respecto también es preciso citar la sentencia T-173 de 1993, en la que, con ponencia del magistrado José Gregorio Hernández Galindo –ponente de la sentencia C-543 de 1992–, se consideró lo siguiente,

“Siendo providencias judiciales los actos contra los cuales se intentó la acción, se impone verificar la procedencia de ésta, que no es general sino excepcional, a la luz de las normas fundamentales.

(...)

Según la doctrina de la Corte, expresada en varias de sus decisiones, particularmente en la Sentencia No. C-543 proferida por la Sala Plena el 1º de octubre de 1992, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección que haga efectivos los mandatos constitucionales en defensa de la persona.

(...)

“Así, pues -ha concluido la Corte-, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria”.

Ha agregado que, por tanto, “...en nuestro sistema pugna con el concepto mismo de esta acción la idea de aplicarla a procesos en trámite o terminados, ya que unos y otros llevan implícitos mecanismos pensados cabalmente para la guarda de los derechos, es decir, constituyen otros medios de defensa judicial” que, a la luz del artículo 86 de la Constitución, excluyen por regla general la acción de tutela”.

(...)

No obstante, la regla general de la que se viene tratando no es absoluta y, por tanto, admite excepciones que han sido reconocidas y precisadas por la Corte Constitucional en la misma sentencia referida y en fallos posteriores.

(...)

En ese orden de ideas, la violación flagrante y grosera de la Constitución por parte del juez, aunque pretenda cubrirse con el manto respetable de la resolución judicial, puede ser atacada mediante la acción de tutela siempre y cuando se cumplan los presupuestos contemplados en el artículo 86 de la Constitución y no exista otro medio al alcance del

afectado para la defensa de su derecho.”<sup>45</sup>

Esta doctrina constitucional ha sido precisada y reiterada en varias sentencias de unificación proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional. Por ejemplo, recientemente en la sentencia SU-1184 de 200146 se dijo,

“La Corte Constitucional ha construido una nutrida línea de precedentes en materia de tutela contra providencias judiciales, bajo las condiciones particulares de lo que se ha denominado la vía de hecho. No es de interés para este proceso en particular hacer un recuento de dicha línea de precedentes. Baste considerar que sus elementos básicos fueron fijados en la sentencia T-231 de 199447, en la que se señaló que existe vía de hecho cuando se observan algunos de los cuatro defectos: sustantivo, orgánico, fáctico y procedimental.”

2.3.3. Por lo tanto, coincide parcialmente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con la Sala de Casación Laboral en reconocer la obligatoriedad que tienen en el sistema jurídico colombiano las sentencias de constitucionalidad, específicamente la sentencia C-543 de 1992, pero no comparte el criterio según el cual en dicha sentencia se decidió que era contrario a la Constitución Política de 1991 el que proceda una acción de tutela contra una actuación judicial, incluso cuando esta configure una vía de hecho, o conlleve la amenaza de un perjuicio irremediable.

Esta Sala de Revisión subraya que el artículo 86 de la Constitución dice que la tutela procede cuando los derechos fundamentales “resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. Los jueces son autoridades públicas y sus providencias constituyen su principal forma de acción.

Además, la Corte Constitucional en sus salas de revisión y en su Sala Plena ha reiterado que la tutela sí procede contra providencias judiciales cuando éstas constituyen vías de hecho.

No desconoce esta Sala de Revisión que una sentencia, como cualquier texto, es objeto de interpretación. Empero, quien interpreta con autoridad las sentencias de la Corte Constitucional es la propia Corte Constitucional, así como esta Corporación ha reconocido que quien interpreta con autoridad las sentencias de la Corte Suprema de Justicia es la propia Corte Suprema de Justicia, en razón a que su doctrina relativa al alcance de las leyes en el ámbito de su competencia como “máximo Tribunal de la jurisdicción ordinaria” (artículo 234

C.P.), constituye un derecho viviente.<sup>48</sup>

2.3.4. Ahora bien, la jurisprudencia ha indicado en varias oportunidades los casos excepcionales en que el amparo procede la acción de tutela, indicando que se configura una vía de hecho cuando se presenta, al menos, uno de los siguientes vicios o defectos protuberantes: (1) defecto sustantivo, que se produce cuando la decisión controvertida se funda en una norma indiscutiblemente inaplicable; (2) defecto fáctico, que ocurre cuando resulta indudable que el juez carece de sustento probatorio suficiente para proceder a aplicar el supuesto legal en el que se sustenta la decisión; (3) defecto orgánico, se presenta cuando el funcionario judicial que profirió la providencia impugnada, carece, absolutamente, de competencia para ello; y, (4) defecto procedimental que aparece en aquellos eventos en los que se actuó completamente al margen del procedimiento establecido. En criterio de la Corte “esta sustancial carencia de poder o de desviación del otorgado por la ley, como reveladores de una manifiesta desconexión entre la voluntad del ordenamiento y la del funcionario judicial, aparejará su descalificación como acto judicial.<sup>49</sup>

2.4. No escapa a la Corte que puede surgir un interrogante respecto de la aplicación al caso presente del principio de inmediación, según el cual la acción de tutela es un mecanismo dirigido a la protección de derechos fundamentales ante situaciones que requieran de una actuación judicial de carácter urgente. Esta Sala considera que, en virtud de la naturaleza imprescriptible del bien de uso público cuya propiedad se declaró en las sentencias cuestionadas en este proceso, carecería de sentido exigir que la acción de tutela dirigida a proteger los derechos fundamentales eventualmente violados por dichas providencias, tuviera que ser presentada de manera inmediata. Dicha exigencia desconocería que, de acuerdo a lo que alega el accionante, éstos derechos se pueden ver afectados de manera indefinida. Además, los hechos del caso muestran que la acción de tutela se presentó tan pronto el funcionario, después de conocer los hechos del caso, llegó al convencimiento de que no tenía a su disposición una vía judicial alternativa.

Pasa la Corte a resolver el fondo del asunto.

3. Problemas jurídicos a resolver en el presente proceso.

Esta Corporación resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Violó el debido proceso una sentencia proferida en 1987 que declaró la prescripción adquisitiva de un bien inmueble de

“uso público”, como resultado de un proceso civil en el cual (i) testigos y peritos describieron el bien como un terreno parcialmente cubierto por el mar, (ii) el juez se abstuvo de solicitar el peritazgo de la Capitanía de Puerto de Cartagena, y (iii) omitió notificar su inicio a cualquier autoridad pública?

De encontrar que la respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, la Corte resolverá un problema jurídico adicional: ¿Puede el juez de tutela, anular una providencia, en la que se violó el debido proceso, proferida hace 15 años y que declaró la prescripción adquisitiva de un bien de uso público?

Para responder a estas preguntas, la Corte (i) analizará si las sentencias acusadas incurrieron o no en alguna violación al debido proceso, (ii) determinará si el bien inmueble ha sufrido un deterioro ambiental, y (iii), estudiará cuál es el remedio constitucional más apropiado para resolver el caso.

4. Las providencias acusadas omitieron aplicar al caso algunas normas pertinentes y vulneraron el derecho al debido proceso de la Nación.

4.1. Pasa la Corte a resumir las sentencias bajo análisis, para determinar si en ellas se configuraron errores manifiestos.

El 30 de noviembre de 1987, el juzgado 6º Civil del Circuito de Cartagena declaró que el Señor Anibal Olier Bueno había adquirido, por prescripción extraordinaria adquisitiva, el dominio del inmueble que colindaba con la “ciénaga de la virgen”<sup>50</sup>. Dicha decisión fue tomada, después de haber publicado varios edictos emplazatorios, transmisiones radiales y publicaciones en diarios escritos, a personas indeterminadas que pudieren tener un interés en el inmueble cuya prescripción se alegaba.

El Juez Civil se fundamentó en las siguientes pruebas:

(i) Un certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos de acuerdo al cual no era conocido el propietario del terreno en cuestión. El certificado dice que el lote “no se ha encontrado en el índice de tarjetero de inmuebles que se lleva en esta oficina.”<sup>51</sup>

(ii) Testimonios de dos personas que manifestaron tener conocimiento de los actos posesorios del demandante durante un periodo mayor a quince y veinticuatro años

respectivamente. Uno de los testigos afirma que la cerca que había construido el Sr Olier Bueno, “se cayó, por cuanto la marea se la destruyó.”<sup>52</sup>

(iii) Inspección judicial en la cual, además de constatar los linderos del predio y la tenencia en cabeza del señor Olier Bueno, el juez hizo las siguientes afirmaciones: “Para la determinación de los actos de posesión, el Sr. Juez constata y deja constancia de que dicho terreno, en su parte posterior, en un área aproximada de veinte (20) metros, se encuentra cubierto por mangles naturales. En el resto del área, no existe construcción o edificación alguna. El área antes señalada como manglar es tierra que se observa permanece en algunas oportunidades bajo el agua, dada la humedad que se constata”.<sup>53</sup>

La anterior providencia fue confirmada en instancia de consulta, por la Sala Civil del Tribunal Superior de Cartagena, mediante providencia fechada el día 31 de marzo de 1989. Según el Tribunal “toca, pues, admitir que en el caso de estudio concurren todas las condiciones previstas por la Ley 200 de 1996, y por todos los preceptos aplicables del Código Civil. Por otro lado, se hizo estricto cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 413 del Código de Procedimiento Civil. En tales circunstancias, nada más procedente que confirmar la sentencia consultada.”<sup>54</sup>

4.2. Las providencias acusadas omitieron aplicar la normatividad vigente en la época, que describía el terreno como un bien de uso público e imprescriptible.

Si bien en la actualidad varias autoridades públicas han manifestado que el terreno es un bien de uso público<sup>55</sup>, es necesario determinar si las providencias judiciales proferidas por el Juez 6º Civil del Circuito y la Sala Civil del Tribunal Superior de Cartagena, se abstuvieron de aplicar normas, que, en la época, describían el bien como de uso público e impedían la prescripción del terreno.

La Corte Constitucional encuentra que las sentencias bajo estudio omitieron aplicar una serie de normas civiles y ambientales, vigentes en la época, que establecían que el terreno descrito en los testimonios y en la inspección judicial realizada por el Juez del Circuito, podía ser un bien de uso público, y por ende, era imprescriptible.

El Código Civil vigente en la época establece.

Artículo 674. 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.

Artículo 2519. Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso.

Así mismo, el numeral 4º del artículo 413 del Código de Procedimiento Civil señalaba que

“(l)a declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público.”<sup>56</sup>

Con fundamento en las anteriores normas, el Juez del Circuito o la Sala Civil podían concluir que los bienes de uso público pertenecían a la Nación y no eran prescriptibles. Así mismo, de las siguientes normas se deduce que el predio cuya posesión alegaba el demandante era un bien de uso público.<sup>57</sup>

El Decreto-Ley 2324 de 1984, promulgado el 18 de septiembre de 1984 “por el cual se reorganiza la dirección general marítima”<sup>58</sup> dispone lo siguiente en su artículo 166:

Artículo 166. 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 n el subsuelo.

Igualmente, la precitada norma de orden legal define en su artículo 167 las expresiones, “bajamar” y “terrenos de bajamar” de la siguiente manera:

Artículo 167: “Definiciones: Para todos los efectos legales, se entenderá por

(...)

3. Bajamar: La máxima depresión de las aguas a altura mínima.

4. Terrenos de bajamar: Los que se encuentran cubiertos por la máxima marca y quedan descubiertos cuando está baja.

Por su parte, el Código Nacional de Recursos Naturales (Decreto-Ley 2811 1974) señala en sus artículos 80 y 83:

Artículo 80. Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles.

Cuando en este Código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público.

Artículo 83. Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado:

a). El álveo o cauce natural de las corrientes;

b). El lecho de los depósitos naturales de agua.

c). Las playas marítimas, fluviales y lacustres;

d). Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;

e). Las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares;

f). Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas.<sup>59</sup>

Por último, el Decreto reglamentario 1681 de 1978 dispone:

Artículo 128: Se declaran dignos de protección, los manglares, estuarios, meandros, ciénagas u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos, así como los cuerpos de agua y zonas aledañas en los cuales se adelanten programas de acuicultura, en una extensión que determinará el INDERENA.

EL INDERENA podrá prohibir, restringir o condicionar en tales áreas, el desarrollo de

actividades que puedan producir deterioro del ambiente acuático de los recursos hidrobiológicos.

De las normas anteriores se concluye que los terrenos de bajamar (es decir aquellos que se encuentran por momentos cubiertos de agua), los bordes paralelos a la línea de mareas máximas y los franjas cubiertas de agua, estaban clasificados por normas de carácter legal como bienes de uso público, eran imprescriptibles, y no eran transferibles, bajo ningún título, a los particulares. Adicionalmente, la normatividad ambiental en la época otorgaba una especial protección a los ecosistemas de manglares.

A su vez, el material probatorio en el proceso civil de la referencia le otorgaba al juzgador suficientes elementos de juicio para cuestionarse acerca de si el terreno, cuya declaración de pertenencia se pretendía, se ajustaba a las categorías descritas. En efecto, como se constató en líneas anteriores, (i) la descripción del bien en la demanda, (ii) uno de los testimonios, y (iii) los resultados de la inspección judicial, arrojaron que el predio estaba cubierto por “mangles naturales”, eventualmente por la marea, y que permanecía en oportunidades bajo el agua.

Por su parte, el año en el que fue expedido el Código Nacional de Recursos Naturales es 1974. Por lo tanto, dicha norma empezó a surtir efectos catorce años después de 1960, momento en el que uno de los testigos afirmó que el Señor Aníbal Olier Bueno inició actos posesorios del terreno.<sup>60</sup> Esto descartaría que el demandante hubiere adquirido derechos a la fecha en que fueron promulgadas las normas en precitadas.

Ahora bien, en las providencias proferidas por el juez 6º del Circuito y el Tribunal Superior, se constata la ausencia de examen alguno acerca de la eventual destinación del terreno al uso público, y su consecuente imprescriptibilidad. Por lo tanto, la Corte concluye que el error de dichas autoridades radicó en la no aplicación, y probable desconocimiento de las disposiciones señaladas en líneas anteriores, y no está relacionado con una equivocación en materia probatoria.<sup>61</sup>

La Corte concluye que las providencias acusadas omitieron analizar si se debían aplicar varias normas que prohibían la declaración de pertenencia por prescripción extraordinaria adquisitiva del bien inmueble.

Adicionalmente, de ser confirmado que en la actualidad dicho bien es de uso público, las sentencias analizadas reñirían con lo establecido en la Constitución actual, que en su artículo 63 dispone: “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación, y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.” Dicha contradicción entre las providencias analizadas y la Constitución actual, será objeto de análisis en las consideraciones posteriores de esta sentencia.

#### 4.3. Las providencias acusadas desconocieron el derecho al debido proceso de la Nación.

En el apartado anterior se concluyó que en las sentencias proferidas por el Juez 6º Civil del Circuito y la Sala Civil del Tribunal Superior de Cartagena, dichas autoridades omitieron tomar en consideración la normatividad de acuerdo a la cual el terreno era un bien de uso público. Por esta razón, los juzgadores no se percataron de que la propietaria del predio era la Nación, y en consecuencia, omitieron vincular a la entidad competente para que ésta pudiere controvertir la correspondiente demanda de pertenencia.

Artículo 413. Declaración de pertenencia. En las demandas sobre declaración de pertenencia se aplicarán las siguientes reglas:

(...)

5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos acerca de las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro o de que no aparece ninguna como tal. Siempre que en el certificado figure alguna persona como titular de un derecho real principal sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella. 63

6. En el auto admisorio de la demanda se ordenará emplazar a las personas que se crean con derechos sobre el respectivo bien, por medio de edicto (...).

De las normas precitadas surge el siguiente interrogante: ¿Se viola el derecho de defensa y de contradicción a la Nación, si en proceso de pertenencia (i) no se le notificó en calidad de demandado, ya que, en el certificado de la oficina de instrumentos públicos no se encontraba como propietaria del predio, y (ii) se emplazó por edicto a las personas que pudieren tener un interés en el terreno?

La jurisprudencia constitucional no ha solucionado dicho problema. Esta Corporación ha protegido el derecho fundamental al debido proceso de aquellas personas propietarias de inmuebles, que no fueron notificadas debidamente de procesos de pertenencia en su contra, pero en los casos en los cuales el juez no ha emplazado por medio de edicto a los propietarios indeterminados. Así, en la sentencia T-265 de 200364 la Corte confirmó una sentencia de tutela proferida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, la cual, a su vez, había anulado una providencia que resolvió la consulta de la sentencia de pertenencia y ordenó al juez de primera instancia que “disponga lo pertinente para dejar indemne el derecho amparado”. La Sala de tutela consideró que en la sentencia civil se “había incurrido en un defecto procedimental, porque las personas indeterminadas que pudieran tener interés en el inmueble no fueron emplazadas en debida forma y, el proceso fue adelantado sin que se les hubiera designado curador ad litem que los representara”. Sin embargo, en el presente proceso sí hubo un emplazamiento debido, y también fue nombrado un curador ad litem.

De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia C-383 de 200065 al estudiar la constitucionalidad del numeral 5º precitado, decidió que dicha disposición no era contraria al debido proceso, específicamente al derecho a la defensa de las personas propietarias que no se encontraban registradas en la oficina de instrumentos públicos, y que por lo tanto, no podían ser notificadas del proceso de pertenencia. Esto, pues el numeral 6º (también precitado) disponía el edicto emplazatorio de los interesados indeterminados. Según la Corte,

“la preocupación del actor en cuando a la presunta “indefensión” de las personas indeterminadas en un proceso de pertenencia, es infundada; toda vez, que, si bien es cierto que el certificado que expide el registrador de instrumentos públicos clarifica con un alto grado de certeza la situación del sujeto pasivo de la respectiva acción y, de este modo, establece contra quienes deberá dirigirse la demanda y a quiénes habrá de notificarse, para efectos de la defensa de sus derechos sustanciales, también lo es que las personas indeterminadas, con derechos reales principales sobre el bien, no quedan desprotegidas en la defensa de esos mismos derechos e intereses, por virtud de un certificado que no las mencione individualizadamente, dado que su presencia se asegura a través del emplazamiento que obligatoriamente debe hacerseles (C.P.C., art. 407-6).”

Sin embargo, en aquella ocasión la Corte también consideró qué sucedía en la hipótesis de

que el bien del cual se buscaba la declaración de prescripción fuere de uso público y por ende, que no se encontrara registrada en la oficina de instrumentos públicos. Al respecto, la Corte dijo lo siguiente:

[L]a Corte entra a examinar el cargo de inconstitucionalidad formulado por el actor por violación del artículo 63 de la Carta Política, en la medida en que sostiene que cuando se inicia un proceso de pertenencia con un certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos, en el cual no aparece ningún titular de derechos reales sujetos a registro sobre el bien en litigio, indefectiblemente el juez del conocimiento podrá llegar a declarar la pertenencia de un bien imprescriptible.

(...)

[E]l actor cuestiona el numeral 5o. del artículo 407 del C.P.C. sin detenerse a analizar lo establecido en el numeral 4o. de ese mismo artículo, el cual señala que “la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”. (...)

(...)

Las consideraciones planteadas determinan a la Corte a rechazar el cargo del actor por violación del artículo 63 de la Carta Política, pues no es cierto que cuando el registrador de instrumentos públicos emite un certificado en sentido negativo, se habilita al juez que conduce el proceso de pertenencia a declararla frente a un bien imprescriptible.

(...)

[D]icho funcionario cuenta con las facultades y poderes suficientes para tratar de ubicar a los eventuales propietarios del bien cuya usucapión se pretende y determinar la naturaleza jurídica del mismo. Por una parte, a través del ya mencionado edicto emplazatorio, y por otra parte, mediante una actividad probatoria por medio de la cual se decreten pruebas de oficio (C.P.C., arts. 179 y 180) en la medida en que se estimen útiles para la comprobación de los hechos relacionados con el proceso, especialmente, el de la naturaleza jurídica del bien objeto del litigio, a fin de darles su correspondiente valoración y poder así resolver sobre la pretensión de pertenencia, deber inaplazable y exigible a los jueces del conocimiento de

estas causas.

Es más, a las facultades antes descritas se agrega el deber legal de practicar inspección judicial sobre el bien en litigio, con el fin de constatar directamente los hechos relacionados en la demanda y constitutivos de la posesión alegada por el demandante (C.P.C., art. 407-10). Tal actuación permitirá también esclarecer las circunstancias de la posesión y del bien materia de la declaración de pertenencia, todo ello encaminado a precisar, entre otros aspectos, su naturaleza jurídica. De manera que, observada por el juez la pertenencia del respectivo bien al grupo de los imprescriptibles, tendrá que inadmitir la demanda o, en el caso de admitida ésta, no podrá declarar la pertenencia del mismo en virtud de la prescripción adquisitiva de su dominio, por razón de la expresa prohibición constitucional y legal.”

Por lo tanto, en dicha oportunidad la Corte no se pronunció acerca de lo que sucedía en el caso en el que la demanda que solicitaba la declaración de pertenencia de un bien de uso público, (i) sí fuere admitida por el juez civil correspondiente, y (ii) que dicho proceso llegare a finalizar con una sentencia favorable para el demandante. Así, a la Corte no le correspondió resolver si se violaba el derecho de defensa de la Nación en el caso en el que la pertenencia de un bien de uso público fuera declarada a través de un proceso civil en la cual no se hubiere vinculado a una entidad estatal como parte demandada.

Sin embargo, de la jurisprudencia de la jurisdicción civil sí se puede derivar una regla que es relevante para solucionar el presente problema. La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha establecido que en los casos en los cuales los propietarios de inmuebles cuya declaración de prescripción se decide en juicio, no han sido vinculados al proceso, dado que, por “una u otra razón” su titularidad sobre éste no se encontraba debidamente registrada en la oficina de instrumentos públicos, incurren en causal de anulación. Así, la Corte Suprema de Justicia ha anulado varias sentencias declaratorias de pertenencia, en casos en los cuales los herederos del bien cuya adjudicación se pretendía no estaban inscritos en registro público como propietarios de éste, y por tal razón no habían sido vinculados al proceso. La Sala Civil ha considerado lo siguiente:

“Aconteció sencillamente que a la hora de la inscripción del título en el registro inmobiliario se cayó en error cuando fueron alteradas algunas letras de su apellido.

(...)

Imperioso era, pues, que se llamara a los herederos a resistir la pretensión, todo con arreglo a las hipótesis previstas en el artículo 81 del Código de Procedimiento Civil. Como así no ocurrió, naturalmente que es atentatorio del derecho de defensa, cual lo hace ver el recurrente, quien, invocando la calidad de heredero ha promovido esta demanda de revisión.

Ante falencia semejante, estructúrase la causal de nulidad consagrada en el numeral 9 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, y con ello el motivo de revisión aquí invocado, porque como lo tiene dicho la Sala en casos similares, si el recurrente no es demandado ni citado para hacerse parte en el proceso de pertenencia, teniendo la calidad de heredero de quien era propietario del bien respectivo, la nulidad se configura 'sin atenuantes' "66

Esta Corporación considera que el edicto emplazatorio no es un medio adecuado y suficiente para garantizar el derecho a la defensa de la Nación en los procesos en los cuales se pretende usucapir un bien de uso público. No es posible pretender que los organismos estatales estén obligados a verificar cada uno de los edictos emplazatorios que informen acerca del inicio de procesos de dominio, en la eventualidad de que éstos busquen la apropiación de bienes de uso público. Dada la cantidad de dichos bienes, y lo indeterminada de la identificación de éstos, la labor mencionada sería imposible, pues desbordaría los recursos humanos con que cuenta cualquier infraestructura estatal. Lo anterior no sucede con, por ejemplo, los bienes fiscales, pues cada entidad es propietaria de un número fijo de éstos, y a la vez, al ser transables, se encuentran inscritos en las oficinas de instrumentos públicos.<sup>67</sup>

Así, la Sala considera que, a pesar de que sí se hubiere emplazado por edicto a los interesados indeterminados, y que en el proceso de pertenencia de la referencia se hubiere nombrado un curador ad litem, la Nación no tuvo, de manera efectiva, la oportunidad de contradecir la demanda de pertenencia del bien inmueble mencionado, por lo que le fueron violados sus derechos de defensa y de contradicción.

Se concluye entonces que las sentencias precitadas incurrieron en varios errores, mediante los cuales se vulneró el derecho al debido proceso de la Nación. Ahora bien, dado que dichas providencias fueron dictadas en los años 1987 y 1989 respectivamente, es necesario que

esta Sala tenga en cuenta otros elementos de juicio que serán relevantes para tomar una decisión acerca de la manera más adecuada de proteger el derecho al debido proceso de la entidad accionante. Se analizará, en primer lugar, el deterioro ambiental que han sufrido los predios sobre los cuales los particulares ostentan un título de propiedad.

5. En el terreno se evidencia un daño ambiental considerable, lo cual desconoce la normatividad al respecto.

En este apartado, la Corte constatará el deterioro ambiental que ha sufrido el terreno, lo cual vulnera las normas que regulan la protección de los manglares.

5.1. La normatividad ambiental señala claramente la protección de los recursos hidrobiológicos de las ciénagas, tales como los ecosistemas de manglares, en vista de sus importantes funciones ecosistémicas. Es así como el Decreto 1681 de 1978 “por el cual se reglamentan [la protección] de los recursos hidrobiológicos”, dispone en sus artículos 128 y 175:

Artículo 128: Se declaran dignos de protección, los manglares, estuarios, meandros, ciénagas u otros hábitats similares de recursos hidrobiológicos, así como los cuerpos de agua y zonas aledañas en los cuales se adelanten programas de acuicultura, en una extensión que determinará el INDERENA.

EL INDERENA podrá prohibir, restringir o condicionar en tales áreas, el desarrollo de actividades que puedan producir deterioro del ambiente acuático de los recursos hidrobiológicos.

Artículo 175: Por considerarse que atentan contra los recursos hidrobiológicos y su ambiente, se prohíben las siguientes conductas:

(...)

4. Destruir la vegetación que sirva de refugio o fuente de alimentación a las especies hidrobiológicas, o alterar o destruir los arrecifes coralinos y abrigos naturales de esas especies.

(...)

6. Construir obras o instalar redes, mallas o cualquier otro elemento que impida el libre y permanente tránsito de los peces en las ciénagas, lagunas, caños y canales naturales.<sup>68</sup>

Así mismo, la Resolución 1602 de 1995 del Ministerio del Medio Ambiente, afirma lo siguiente en sus consideraciones:

“[L]os manglares son vitales para la biodiversidad por ser áreas de protección para los primeros estadios de vida de los recursos hidrobiológicos; porque aportan nutrientes al medio marino que constituyen la base de la productividad primaria fundamental en la cadena alimenticia del océano; porque son básicos para la conservación de la línea litoral, ya que evitan la erosión que producen las corrientes y las olas que golpean la costa; y porque cumplen una función filtradora de las cargas orgánicas provenientes de fuentes terrestres, que en la ausencia de este recurso causarían graves perjuicios sobre la vida marina.

(...)

[E]n la actualidad los manglares de Colombia están siendo intervenidos por acciones humanas en forma negativa debido a que son rellenados con tierra, escombros y otros materiales, y son objeto de talas indiscriminadas; que en muchos casos los manglares son utilizados como destino final de vertimientos industriales, humanos y agropecuarios; que según estudios científicos recientes, si en Colombia se continúa destruyendo el manglar al ritmo actual, en unos cuarenta (40) años este recurso natural desaparecerá en la totalidad del territorio nacional; y que en extensas áreas de la Costa Atlántica el manglar ha desaparecido por la acción humana.”<sup>69</sup>

Por último, el Convenio sobre Biodiversidad Biológica, suscrito en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992 y aprobado por la Ley 165 de 1994, dispone en sus artículos 6º, 7º y 10º que, dada la responsabilidad de los Estados de conservar su diversidad biológica, (i) se adoptarán medidas relativas a la utilización de los recursos biológicos para evitar o reducir al mínimo los efectos adversos para la diversidad biológica; (ii) se prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; y (iii) se fomentará la cooperación entre las autoridades gubernamentales y el sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos. De manera más específica, el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, aprobado mediante

la Ley 56 de 1987, dispone en su artículo 4: "Obligaciones generales. || Las Partes Contratantes adoptarán, individual o conjuntamente, (...) todas las medidas adecuadas de conformidad con el Derecho Internacional y con arreglo al presente Convenio y a aquellos de sus Protocolos en vigor en los cuales sean partes para prevenir, reducir y controlar la contaminación de la zona de aplicación del Convenio y para asegurar una ordenación racional del medio, utilizando a estos efectos los medios más viables de que dispongan y en la medida de sus posibilidades"; y en su artículo 10: "Zonas especialmente protegidas. || Las Partes Contratantes adoptarán, individual o conjuntamente, todas las medidas adecuadas para proteger y preservar en la zona de aplicación del Convenio los ecosistemas raros o vulnerables, así como el hábitat de las especies diezmadas, amenazadas o en peligro de extinción. Con este objeto las Partes Contratantes procurarán establecer zonas protegidas. El establecimiento de estas zonas no afectará a los derechos de otras Partes Contratantes o de terceros Estados. Además, las Partes Contratantes intercambiarán información respecto de la administración y ordenación de tales zonas."70

5.2. Sin embargo, a pesar de la claridad de las normas citadas, se evidencia que el terreno de que trata el presente proceso ha sido objeto de actuaciones que han afectado seriamente sus condiciones hidrobiológicas.

La Corte constata que anteriormente a la declaración de propiedad del bien de uso público, sus poseedores ya realizaban rellenos. En efecto, los testigos en el proceso de declaración de pertenencia, afirmaron que el Señor Olier Bueno hacía rellenos del terreno.71

Por su parte, el concepto técnico No 129 elaborado por el Damarena el 4 de octubre de 199672, evaluó el daño al ecosistema en el predio del cual era "poseedor" el Señor Aníbal Olier Bueno. Los resultados de la inspección fueron los siguientes: "El primer lote se encuentra vacío, relleno con lodo-arena, con posible tala de manglar, aunque en su frente existe un pequeño arbusto de mangle. El segundo predio (...) se encuentra sembrado con pasto, y tienen una palmera, 7 árboles de coco, un bote de fibra de vidrio, una canoa de madera, una poza séptica y tienen agua y luz."73 En concordancia con dichos resultados el concepto concluye que se debe "proceder al establecimiento de las sanciones, así como en la reparación del daño."74 El informe concluye que "el costo aproximado del daño ambiental es de \$300 millones". 75

Así mismo, el concepto técnico de la Capitanía de Puerto, suscrito el día 16 de julio de 2002, concluye que “los terrenos en posesión de Anibal Olier Bueno, Hernán Bohorquez Montolla, Antonio Nader 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. (...) El terreno en su totalidad se encuentra bajo la jurisdicción de la Dirección General marítima y constituye un bien de uso público”<sup>76</sup>

Por su parte, varios estudios, tanto de la Capitanía de Puerto, como de distintas entidades ambientales, analizaron la integridad ambiental del terreno del Señor Joel Bohórquez, quien adquirió parte del terreno del Señor Olier Bueno. Dentro de estos informes se incluyen:

Concepto técnico No 870 de 11 de abril de 2001, suscrito por la subdirección de gestión ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique (Cardique) que establece que “el aludido sitio se encuentra dentro de las zonas de recuperación de las Ciénagas de la Virgen y Juan Polo, en donde se han generado impactos a todo el ecosistema, debido a que los rellenos y el aterramiento para la construcción de piscinas ha propiciado que se incremente la reducción del drenaje, la interrupción de flujos hídricos, así como la capacidad de regeneración natural de la vegetación del manglar y la salinización de este cuerpo de agua.”<sup>77</sup>

Informe pericial de la Capitanía de Puerto de Cartagena de la Armada Nacional, del día 20 de enero de 2000, solicitado por el Señor Hernán Bohórquez Montoya, con el fin de “determinar la jurisdicción sobre” su predio. El informe concluye lo siguiente:

“Lote 1: Ubicado sobre áreas de bajamar originalmente pobladas de manglar, (...) el cual fue talado e intervenido por acción antrópica con anterioridad a la fecha en que fue adquirido por el Sr. Joel Bohórquez, al Sr. Aníbal Olier Bueno (...), y que en manos del Sr Bohórquez, ha sido rellenado para subir su nivel por encima del nivel medio de la Ciénaga de la Virgen, y cerrado con un muro de material. Todo el lote se encuentra sobre bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima-CP5.

Lote 2: Ubicado sobre áreas de bajamar (...) originalmente pobladas de manglar por acción antrópica con anterioridad a la fecha en que fue adquirido por el Sr. Joel Bohórquez, a la Sra. Marleny Gómez Anaya, (...) cuando ya en él existían una vivienda rústica de madera y 4 piscinas de sábalo (...).

En manos del Sr. Bohórquez se adelantaron las demás piscinas y construcciones que se describen en el presente concepto, básicamente enfocadas al desarrollo de un proyecto piscícola de cría de sábalo, habiendo intervenido mangle, adelantando por conminatoria de Damarena la reforestación exigida (...) y obteniendo el restablecimiento del Plan de Manejo Ambiental para el cultivo de sábalo (...).

Todo el lote se encuentra sobre bienes de uso público bajo la jurisdicción de la Dirección General Marítima-CP5.”

Ampliación del Concepto Técnico de la Capitanía de Puerto, suscrito el 30 de octubre de 2002, que, con fundamentos en una inspección del terreno, y en un análisis de fotografías aéreas, llega a las mismas conclusiones que el informe anterior: “(E)l predio de ubicado en el corregimiento de la Boquilla y que está ocupado por el Sr. Bohórquez, es una extensa zona de bajamar poblada de manglar que hace parte de la Ciénaga de la Virgen que ha sido sometido a rellenos para la adecuación de piscinas para sábalos y caballerizas para equinos. Esta zona es considerada como bien de uso público.”<sup>78</sup>

Por lo tanto, la Corte encuentra que en el terreno cuya pertenencia fue declarada en las sentencias analizadas, se ha talado el mangle y se han efectuado rellenos, lo que a su vez es contrario a la normatividad ambiental reseñada.

5.3. Por su parte, dicha situación es contraria a los artículos 8º, 79, 80 y 95-8 de la Constitución, los cuales se transcriben a continuación.

Artículo 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 79. 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.

Artículo 80. 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.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

Artículo 95. (...) El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. El ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

(...)

Son deberes de la persona y del ciudadano:

(...)

8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;

En conclusión, el terreno cuya pertenencia fue declarada en las sentencias demandadas en el presente proceso, ha sido objeto de tala de mangle y de rellenos, lo cual a su vez, reduce el drenaje, interrumpe los flujos hídricos y la capacidad de regeneración de vegetación y la salinización de agua. Dichas actuaciones desconocen las normas constitucionales y legales que obligan al Estado y a los particulares a proteger las riquezas naturales de la Nación, la diversidad e integridad del ambiente y las áreas de especial importancia ecológica.

6. El remedio constitucional más adecuado para solucionar el presente problema jurídico y proteger el derecho al debido proceso del accionante consiste en permitir a las autoridades ambientales interponer el recurso extraordinario de revisión.

6.1. En los apartados anteriores, esta Sala concluyó que (i) en las sentencias analizadas se había incurrido en varios errores contrarios al debido proceso, y (ii) que el terreno ha sufrido un deterioro ambiental grave. Sin embargo, lo anterior no es suficiente para resolver el caso presente.

Este proceso presenta un dilema cuyo remedio no es del todo evidente. Para encontrar una

solución constitucional al caso, es pertinente tomar en consideración, además de lo anotado en líneas anteriores, la eventual afectación de otros valores constitucionales. Dentro de estos se encuentran los siguientes:

(i) Es esencial considerar los derechos de las personas a favor de las cuales las sentencias mencionadas declararon la propiedad del bien inmueble o les fue vendido una porción de éste, y que hasta el día de hoy han sido titulares de un derecho de propiedad que goza de presunción de legalidad y por el cual han sido sujetos pasivos del impuesto predial cobrado por el Distrito de Cartagena<sup>80</sup>. Durante al menos 15 años, dichas personas han entendido que en realidad son dueñas del terreno. Así mismo, si se toma en cuenta el periodo anterior a la demanda de pertenencia instaurada por el Señor Aníbal Olier Bueno, se observa que él empezó a realizar actos de posesión sobre el terreno desde 1960, es decir, desde hace aproximadamente 44 años.

(ii) También es necesario que la Corte tome en consideración que las sentencias contra las cuales se interpone la presente acción de tutela fueron proferidas en 1987 y 1989 respectivamente, lo que significa que dichas providencias han gozado de una presunción de legalidad por un periodo de 17 y 15 años. En este orden de ideas, es importante reconocer que la solución del caso presente también involucra la preservación de los principios de la cosa juzgada y la seguridad jurídica, los cuales, a su vez, son fundamentales para una eficiente, eficaz y justa prestación de la administración de justicia, así como para la salvaguarda de los derechos protegidos por la inmutabilidad de dichas sentencias.

Así, la Corte debe tomar en consideración la afectación que una eventual anulación de las sentencias reseñadas produciría, de una parte, sobre los derechos que el título de propiedad mencionado ha generado sobre los ocupantes del bien de uso público, y de otra, sobre los principios de la cosa juzgada y la seguridad jurídica.

En este sentido, en el proceso bajo estudio se presenta una tensión entre dos conjuntos de valores e intereses constitucionales: (a) el derecho al debido proceso de la Nación, el ordenamiento constitucional de protección del medio ambiente, y la norma de orden superior dirigida a la destinación de algunos bienes al uso público, y (b) los derechos de propiedad que han surgido sobre las personas que adquirieron el predio o a favor de quienes fue declarada la pertenencia del terreno, y, como se dijo, los principios de la cosa juzgada y la

seguridad jurídica. El remedio constitucional en este caso específico, deberá surgir de la ponderación entre estos derechos y principios enfrentados. Para esto se determinará y comparará la afectación de dichos valores constitucionales respecto de cada uno de los remedios constitucionales posibles.

6.2. Si bien la jurisprudencia ha señalado consistentemente que, en relación con el derecho de propiedad, las facultades que se ejercen sobre un bien particular están limitadas ante (i) el orden ecológico dispuesto en la Constitución y (ii) la destinación de los bienes de uso público, el asunto específico bajo estudio no ha sido resuelto todavía por la Corte Constitucional.

6.2.1. La jurisprudencia de la Corte ha considerado que la protección del medio ambiente es uno de los valores de mayor importancia en el régimen constitucional actual. Al respecto, se ha referido a la Carta como la “Constitución ecológica”, de la cual se desprenden consecuencias jurídicas reales.

“La Corte coincide con los demandantes en que la Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación (CP art 8). De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales (CP art 79). Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares<sup>81</sup>. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, “unos deberes calificados de protección”<sup>82</sup>. Igualmente, y conforme a lo señalado por los actores, la Corte también ha precisado que la Carta constitucionaliza uno de los conceptos más importantes del pensamiento ecológico moderno, a saber, la idea según la cual el desarrollo debe ser

sostenible.”

La dimensión ecológica de la Carta y la constitucionalización del concepto de desarrollo sostenible no son una muletilla retórica ya que tienen consecuencias jurídicas de talla, pues implican que ciertos conceptos jurídicos y procesos sociales, que anteriormente se consideraban aceptables, pierden su legitimidad al desconocer los mandatos ecológicos superiores.”<sup>83</sup>

En este sentido, la Corte ha establecido que algunas normas que anteriormente se consideraban exclusivamente contenidas en el ordenamiento civil (por ejemplo, aquellas que regulan el comportamiento entre las personas), han pasado a formar parte de la esfera del derecho ambiental, como bien jurídicamente tutelable, con prevalencia sobre las relaciones entre particulares.

“no toda disposición jurídica que regula el empleo de un recurso natural debe ser entendida como una norma ambiental. Por ejemplo, muchos artículos del estatuto civil establecen cómo se adquieren y transfieren los bienes materiales, que son en muchos casos recursos naturales, pero no por ello esas disposiciones civiles se transforman en normas ambientales, ya que no sólo están basadas en el principio de autonomía de la voluntad sino que, además, están interesadas fundamentalmente en regular la circulación social de estos bienes, por lo cual la relación entre las personas y los ecosistemas pasa prácticamente en silencio. En cambio, lo propio de una norma ambiental es que considera a la naturaleza no sólo como un objeto de apropiación privada o social sino como un bien jurídicamente tutelable, con lo cual la relación normativa entre la naturaleza y la sociedad se transforma, tal y como se mostrará posteriormente en los fundamentos 18 a 21 de esta sentencia. El pensamiento ecológico y las normas ambientales implican entonces un cambio de paradigma, que obliga a repensar el alcance de muchas de las categorías jurídicas tradicionales, ya que la finalidad del derecho se amplía. En efecto, el ordenamiento jurídico ya no sólo buscará regular las relaciones sociales sino también la relación de la sociedad con la naturaleza, con el fin de tomar en cuenta el impacto de las dinámicas sociales sobre los ecosistemas, así como la repercusión del medio ambiente en la vida social.”<sup>84</sup>

Como consecuencia de lo anterior, esta Corporación sostiene que la propiedad privada, y específicamente la capacidad de apropiación de los particulares, está limitada por el orden

ecológico. Así mismo, dentro de dichos límites se encuentra el artículo 63 superior, según el cual los bienes de uso público son imprescriptibles.

“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 (CP art. 63). (...) Sin embargo, en la medida en que la Constitución reconoce de manera genérica la propiedad privada (CP art. 58), 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 previstas por la Carta (CP art. 63)”

[E]n la época actual, se ha producido una “ecologización” de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios.

(...)

[E]sa necesaria reconceptualización del dominio privado sobre los recursos naturales renovables a la luz de la Constitución ecológica no hace en sí misma inconstitucional la apropiación privada de tales recursos, en determinados casos y bajo ciertas condiciones, pues la Carta expresamente reconoce la propiedad adquirida con arreglo a las leyes.<sup>85</sup>

En resumen, la jurisprudencia de la Corte Constitucional establece que las normas constitucionales relativas a la protección del medio ambiente fijan límites, entre otros, al derecho de propiedad privada. Sin embargo, la jurisprudencia no ha señalado si el alcance de los principios ambientales protegidos constitucionalmente, puede llegar a desconocer (i) los derechos de propiedad que surgieron en cabeza de los titulares de los terrenos, y los principios de seguridad jurídica y cosa juzgada que emanan de que las providencias por medio de las cuales se declaró la propiedad del inmueble hayan sido proferidas hace 15 y 17

años respectivamente.

6.2.2. De otra parte, y de manera más específica, la Corte ha señalado que las normas legales, o los títulos de propiedad, no justifican la apropiación de un bien de uso público.

Así, mediante la sentencia C-183 de 2003, la Corte declaró inexecutable la expresión “por cualquier razón”, contenida en el numeral 3º del artículo 6º de la Ley 768 de 2002, de acuerdo al cual los concejos distritales pueden “gravar con impuesto predial y complementarios las construcciones, edificaciones o cualquier tipo de mejora sobre bienes de uso público de la Nación, cuando por cualquier razón estén en manos de particulares.”<sup>86</sup> La Corte consideró que

“desde el punto de vista jurídico los bienes de uso público de la Nación, no pueden ser ocupados por los particulares legítimamente conforme a la Constitución, sino cuando se les hubiere otorgado licencia, concesión o permiso de ocupación temporal”

(...)

“En el evento de presentarse una ocupación irregular o ilegal en bienes de uso público por parte de particulares, esto es, sin la debida autorización de la autoridad competente, el Estado cuenta con los instrumentos necesarios para obtener la restitución de los mismos, a través del poder de policía o de los demás mecanismos legales que consagra la ley.

(...)

“es claro entonces, que los bienes de uso público son imprescriptibles, inalienables e inembargables, según expresa disposición constitucional (art. 63 C.P.), y, en consecuencia, la ocupación temporal del bien a título precario ya sea en virtud de licencia, permiso o concesión, conforme a la ley, no confiere en ningún caso derecho alguno sobre el suelo ocupado, lo que significa que, con mayor razón no se adquiere ningún derecho sobre el mismo en caso de detentación irregular de cualquier bien de uso público, por parte de particulares.”

Igualmente, la jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado acerca del numeral 4º del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, según el cual, como se observó, “la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad

de las entidades de derecho público”. En aquella ocasión la Corte consideró que “el artículo 407 ordinal 4º del Código de Procedimiento Civil señala que la declaración de pertenencia no procede respecto de los bienes de propiedad de las entidades de derecho público, lo cual significa que los bienes fiscales no pueden ser adquiridos, conforme a la ley, por prescripción. En esas circunstancias, una persona puede ocupar, por necesidad, un terreno fiscal para establecer su vivienda, pero no podrá nunca adquirirlo por prescripción, aun cuando lo poseyera por varias décadas.”<sup>87</sup>

En igual sentido, en la sentencia T-150 de 199588, la Corte encontró que la decisión de un concejo municipal de desafectar como bien de uso público una vía terrestre, y el consecuente cierre de ella por parte una sociedad particular, violaban los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a la libertad de locomoción de los habitantes del municipio. La Corte concedió la tutela como mecanismo transitorio, mientras eran interpuestas las acciones civiles y contenciosas pertinentes para proteger el dominio público, y ordenó reabrir la vía en cuestión.

Por último, la Corte ha protegido los bienes ecológicos de uso público de las eventuales extralimitaciones de jueces de la república. Así para el caso de los ecosistemas de humedales, en sentencia T-572 de 1994, esta Corporación señaló que “no es admisible la existencia de derechos adquiridos sobre aquellos humedales que no mueran dentro de la misma heredad, por ser estos bienes de uso público y, por ende, estar excluidos de la regla de la comerciabilidad.” Esto, al considerar que un juez de la república había incurrido en una vía de hecho al impedir que el Distrito Capital participara en un proceso para evitar el remate de unos humedales, “que no son sólo de uso público cuando no nacen ni mueren en el mismo predio, y por ende inembargables, sino que además tienen un particular valor ecológico”.

Sin embargo, las sentencias citadas no resolvieron un problema similar al que estudia la Sala en esta ocasión, y en el cual, como se observó, están en juego valores constitucionales tales como la propiedad declarada por medio de una sentencia judicial, y los principios de la cosa juzgada y la seguridad jurídica.

6.2.3. Igualmente, acerca de un problema parecido se ha pronunciado la jurisprudencia contencioso administrativa. El Consejo de Estado ha señalado que las decisiones judiciales mediante las cuales se declara la pertenencia de un bien de uso público “no tienen eficacia

alguna". La Sección Primera de la Sala Contencioso Administrativa decidió abstenerse de anular una resolución proferida por la Capitanía de Puerto de Cartagena que ordenaba la remoción de un muro que se encontraba sobre una playa. A su vez, quien había construido el muro, y solicitaba la nulidad del acto administrativo se fundamentaba, entre otros argumentos, en que, dicha construcción se encontraba sobre un predio cuya propiedad había sido declarada por prescripción adquisitiva a su favor, por medio de una sentencia judicial proferida hacía 10 años. El Consejo de Estado consideró lo siguiente:

[L]a actora denuncia como violad[o] [su derecho de propiedad], en cuyo concepto de la violación emergen, como cuestión principal la de la eficacia que puede tener en el caso de la declaración judicial de pertenencia a favor de un particular, (...) así como la venta posterior que el beneficiario de la sentencia hizo de la actora de una parte del terreno objeto de dicha declaración (...).

De entrada cabe decir que tales actos no tienen eficacia alguna respecto de playas y terrenos de bajamar, por ser ambos, bienes de uso público (...), lo cual determina dos consecuencias que les restan todo valor jurídico frente a estos bienes, a saber: de una parte, los bienes de uso público, no se prescriben en ningún caso (...), y otra, son de la Nación (...).

(...)

[L]a sala debe concluir que la decisión judicial y el acto contractual aducidos por la actora, no son oponibles en cuanto comprendan zona de playa y terrenos de bajamar, de suerte que si dentro de los linderos de los terrenos adquiridos por la sociedad ahora actora quedó comprendida algún área que esté constituida por playa o por terrenos de bajamar, el respectivo acto de enajenación no tiene eficacia alguna respecto de dicha área, por cuanto se entiende que ésta nunca ha salido del dominio de la Nación, y, a contrario sensu, nunca ha entrado al dominio de la actora, ni de quien pretendió transferírsela, por fuerza de las razones jurídicas y geopolíticas anotadas.

En consecuencia, si en la actuación administrativa (...) se verificó que el muro que ordenó remover está construido en zona de playa, y en el proceso no se ha desvirtuado que dicha orden no está desconociendo la sentencia judicial, dado que no es oponible, en cuanto al área de mención, y menos, vulnera derechos adquiridos o de propiedad de la actora, por

sustracción de materia, ya que no se pueden desconocer derechos que nunca han nacido a la vida jurídica. Tampoco se desconoce la cosa juzgada, por cuanto ésta no puede predicarse o consolidarse respecto de decisiones judiciales que por su objeto son oponibles.” 89

Si bien en la anterior sentencia el Consejo de Estado se pronunció acerca de la inoponibilidad de las providencias que declaran la pertenencia de un bien de uso público, dicho precedente no es vinculante para el presente proceso. Esto, dado que, por su naturaleza misma, la jurisdicción contenciosa decidió acerca de la inconstitucionalidad e ilegalidad del acto administrativo demandando, pero no era competente para pronunciarse respecto de la nulidad de la providencia judicial de orden civil.

6.2.4. De los párrafos anteriores se deduce que la jurisprudencia constitucional y la contencioso administrativa<sup>90</sup> han señalado que el derecho de propiedad sobre un bien tiene limitaciones ante (i) el orden ecológico dispuesto en la Constitución, y (ii) la destinación de los bienes de uso público. Pero, como se observó en párrafos anteriores, dichos pronunciamientos no han resuelto asuntos específicos como el que hoy enfrenta la Corte, en los cuales un particular haya poseído un bien inmueble durante más de cuarenta años, con base en un título que goza de la presunción de legalidad, que nació de unas sentencias proferidas hace más de quince años.

6.3. La Corte entra a analizar las eventuales soluciones constitucionales que pueden ser aplicadas al asunto bajo estudio. El caso puede ser resuelto a través de una solución (i) material o (ii) procedimental.

6.3.1. Primero, una solución material consiste en que la Corte decida abstenerse o no de anular las sentencias en las cuales se incurrió en los errores descritos en esta sentencia. Sin embargo esta solución presenta varios problemas:

De una parte, no anular la sentencia que declaró la pertenencia de un bien de uso público y en el cual se evidencia un daño ambiental grave, sería desconocer las normas constitucionales precitadas, a partir de las cuales ha surgido la jurisprudencia resumida en líneas anteriores.

En efecto, sería constitucionalmente inadmisibles que los particulares que ocupan el bien de uso público mencionado puedan ser propietarios de éste, cuando existe una expresa prohibición constitucional de que ello suceda. En el mismo sentido, dicha situación sería incompatible con las normas ambientales mencionadas en párrafos anteriores, las cuales se han visto ya transgredidas por el detrimento ecológico que se ha presentado. Los valores constitucionales protegidos, tales como la destinación de los bienes de uso público, y la protección de los recursos ambientales, prevalecen sobre eventuales derechos de propiedad que se hubieren podido generar a partir de las equivocaciones de la jurisdicción civil, y del paso del tiempo.

De otra parte, 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<sup>91</sup> 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.

Por las razones anteriores, la Corte considera que una solución material de orden exclusivamente constitucional al caso presente, dado el alto grado de complejidad que el asunto comporta y sus elementos específicamente civiles, es inadecuada y afecta innecesariamente los derechos y principios mencionados.

6.3.2. Pasa la Corte a determinar si una solución de orden procedimental es más apropiada para proteger el derecho al debido proceso del accionante. Ésta consistiría en abrir la posibilidad de que las sentencias acusadas pudieran ser controvertidas (i) en el curso del trámite diseñado específicamente para ello y (ii) ante el juez natural para conocer del asunto.

Tal como fue señalado en el apartado 4.2 de esta sentencia, la Nación no tuvo la oportunidad de controvertir las decisiones judiciales mediante las cuales se declaró la pertenencia del inmueble. Esto, por razón a que las entidades ambientales responsables de la protección de dichos terrenos tuvieron conocimiento real y efectivo de las providencias mencionadas y de su respectivo registro en instrumentos públicos, en el momento en el cual ya había vencido el término dispuesto en el Código de Procedimiento Civil para la interposición del recurso extraordinario de revisión. Se pregunta entonces la Corte si abrir la posibilidad de interponer el mencionado recurso es la solución más adecuada para el presente problema.

6.3.2.1. De una parte, es importante resaltar que la Corte ha aceptado, en casos excepcionales, la posibilidad de que a través de la acción de tutela sean reabiertos términos procesales que ya han vencido.

La Corte ha señalado que, en principio, la acción de tutela no es un mecanismo dirigido a revivir términos que ya han caducado. La jurisprudencia constitucional ha indicado de manera reiterada que la acción de tutela es improcedente cuando el accionante intenta revivir términos para interponer recursos o acciones judiciales a los cuales no ha acudido y que ya han caducado. Igualmente, en sentencia SU-1299 de 200192 la Corte decidió declarar improcedente una acción de tutela contra una sentencia penal de segunda instancia que había agravado la condena en perjuicios impuesta por el juez de primera instancia, decisión contra la cual era procedente el recurso de casación. A pesar de que la acción de tutela había sido interpuesta en una fecha anterior al momento en el cual caducaba el recurso extraordinario, la Corte señaló expresamente que “la denegación de la acción de tutela por improcedencia no tiene como efecto revivir los términos para interponer el recurso extraordinario de casación.” En dicha ocasión, la Corte precisó que:

“(a)ún cuando los tutelantes presentaron la acción de tutela el 13 de Octubre de 2000, es decir, dentro del término para interponer el recurso de casación que vencía el 27 de octubre de 2000, lo cierto es que al no fraccionar sus pretensiones dependiendo de los medios judiciales idóneos a su alcance y al pretender un pronunciamiento en sede de tutela respecto de la agravación de la condena indemnizatoria pese a la existencia de la causal específica de casación para este evento, dejaron precluir definitivamente los términos de que disponían

para interponer en tiempo el recurso extraordinario de casación. En el presente fallo de tutela, si bien se concede la protección respecto de la imposición inconstitucional de la pena de multa, no se ordenará para revivir los términos para la interposición del recurso de casación.”

Esta Corporación ha considerado que la acción de tutela no puede ser interpuesta con el objetivo de revivir términos procesales, cuando el accionante de tutela ha omitido acudir a los recursos o acciones judiciales pertinentes para controvertir la providencia judicial acusada y ha dejado vencer los términos correspondientes.<sup>93</sup> Sin embargo, la Corte ha decidido que existen situaciones en las que, incluso sin haberse intentado recurso alguno, es procedente excepcionalmente la acción de tutela contra una providencia judicial, con fundamento en que, por ejemplo, la defensa técnica con que contó el accionante no fue adecuada, el mecanismo procesal que se omitió utilizar no es idóneo, o el demandante es un sujeto especialmente protegido por la Constitución.<sup>94</sup>

Esta Corporación también ha decidido que, en casos muy excepcionales, es procedente que el juez de tutela permita interponer recursos cuando los términos para ello ya han vencido. Dicha decisión fue tomada en la sentencia T-669 de 199695, en la cual la Corte autorizó, bajo ciertas circunstancias excepcionales, a que los jueces penales “volvieron a abrir” los términos para interponer recursos. En dicha ocasión la Corte concedió una tutela a varias personas condenadas penalmente, quienes durante la indagatoria preliminar no habían sido asistidos por una defensa técnica, en momentos en los cuales la normatividad penal vigente (artículo 148 del Código de Procedimiento Penal) autorizaba que durante esta actuación procesal el sindicado fuera acompañado por un “ciudadano honorable”. Sin embargo, posteriormente a que se hubieren llevado a cabo las indagatorias, la Corte había declarado la inexecutable de la disposición legal mencionada, argumentando que ésta era contraria al derecho de defensa de los sindicados.

La Corte consideró que en dicho caso existía una tensión entre el derecho a la defensa técnica de los accionantes, por un lado, y los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia, por el otro, cuyo desconocimiento, a su vez, podría llevar a una afectación del interés general. En palabras de la Corte,

“El presente caso plantea entonces una difícil tensión entre principios constitucionales

encontrados. Así, es cierto que, como lo sostiene el actor, la indagatoria fue practicada sin abogado y la Corte, en diversas sentencias, ha sostenido que el derecho a la defensa técnica supone que el imputado sea asistido por un abogado en todas las fases del proceso<sup>96</sup>.

(...)

Sin embargo, es igualmente cierto que en el momento de practicarse la indagatoria se encontraba vigente la norma del estatuto penal que autorizaba ese tipo de prácticas procesales, por lo cual los fiscales actuaron con un cierto sustento normativo, al menos aparente (...).

(...)

Hay pues una evidente tensión entre el derecho al debido proceso (CP art. 29), alegado con acierto por el actor, y la protección del interés general, la seguridad jurídica y la eficiencia de la administración de justicia (CP arts 1,2, 209 y 228), con base en los cuales sustentan en parte sus decisiones negativas los jueces de tutela, principios que tienen también raigambre constitucional. En efecto, no puede olvidarse que la persecución y castigo de los hechos criminales son elementos esenciales de la protección de la paz social (CP art. 20), la seguridad de las personas y la convivencia pacífica entre los colombianos (CP art. 2º), bienes que encuentran expresa consagración en la Carta.”

La Corte solucionó el problema planteado de la siguiente manera:

“[L]a Corte considera que la única forma de armonizar estas exigencias es ordenando que, en función del debido proceso, se rehagan aquellas diligencias en donde los procesados carecieron injustificadamente de defensa técnica, incluida la indagatoria. Sin embargo, y en función del interés general, la seguridad jurídica y la eficacia de la justicia, la nueva práctica de las diligencias no implica retrotraer integralmente el proceso a esa fase, ni la anulación mecánica de lo actuado con posterioridad a la misma, ni por ende la liberación automática de los procesados o condenados. (...)

(...)

(...)[L]a Corte considera que, una vez practicada la diligencia con asistencia técnica, debe retroarse el proceso a una fase procesal que permita un efectivo ejercicio de la defensa

técnica a fin de que la tutela del derecho no sea inocua. Pero, como se trata de proteger la eficacia de lo actuado, teniendo en cuenta que se ha vivido una difícil transición constitucional en este campo, la fase procesal a la cual se retrotrae el proceso debe ser la más próxima a aquella en donde actualmente se encuentra el proceso, pues de esa manera se concilian en la mejor forma posible las exigencias de la defensa técnica con la protección a la eficacia de la justicia. Así por ejemplo, para los condenados en primera instancia bastará con rehacer la indagatoria y abrir la puerta y los términos para la correspondiente apelación, en donde el condenado podrá controvertir con amplitud el material probatorio en su conjunto(...).”

Por lo tanto, esta Corporación consideró que la tensión entre el derecho a la defensa técnica de los sindicados accionantes y los principios de seguridad jurídica y acceso a la justicia, podía solucionarse, para algunos casos específicos, ordenando rehacer diligencias fuera de los términos ordenados.

En un sentido similar, la Corte en sentencia T-1342 de 200197 decidió conceder como mecanismo transitorio la tutela al derecho a la personalidad jurídica de una madre y una hija cuya filiación había sido reconocida por una sentencia judicial sin que en el proceso ordinario se hubiere practicado la prueba genética que otorga un nivel de certeza mayor y preferible. La Corte decidió suspender durante cuatro meses los términos para interponer el recurso extraordinario de revisión contra las sentencia ordinaria atacada, con el fin de que pudiere ser controvertida la sentencia ordinaria en caso de que la prueba genética arrojará resultados contrarios a la decisión judicial tomada. Los fundamentos principales fueron los siguientes:

[T]eniendo en cuenta que el juez de tutela no puede escatimar esfuerzos para la protección de los derechos fundamentales quebrantados, y ante la evidencia de que a las partes involucradas en el proceso que culminó con el reconocimiento de Maria Patricia como hija de Jorge Ardila, se les quebrantó el debido proceso, porque la prueba del HLA no se practicó estando el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en posibilidad de hacerlo, práctica que habría disipado las dudas que le asisten a la accionada, ante la certidumbre de que su hijo no podía engendrar, procede conceder el amparo como mecanismo transitorio, con el objeto de evitar que quede definida la filiación de Maria Patricia, sin que la señora de Ardila pueda solicitar su revisión, y con miras a que tal cometido resulte posible -artículo 86

constitucional-.

Lo anterior porque la actora tendría que presentar la demanda de revisión, a que se ha hecho referencia, antes del 14 de febrero de 2002 -artículo 381 del Código de Procedimiento Civil, y para ello debe contar con la prueba del HLA en su persona, en la de sus hijos, en la de Maria Patricia y en la de la madre de ésta -artículo 380 ídem- cometido que resulta imposible dada la inminencia de las vacaciones judiciales, debido al trámite al que debe someterse una solicitud de prueba anticipada con audiencia del contrario, y al procedimiento a que tal solicitud debe sujetarse -artículos 300 y 301 del Código de Procedimiento Civil-.

De tal suerte que el término de los dos años que tiene la señora Duarte de Ardila para presentar la demanda de revisión, en el caso de que el dictamen varias veces mencionado, arroje el resultado que la misma espera, deberá suspenderse por estar próximo a vencerse, con el objeto de que se practique la prueba que se dejó de practicar, y que la accionada evalúe la procedencia de su demanda.

(...)

Lo anterior en razón de que (...) corresponde al juez de revisión considerar la prueba que los accionados dejaron de practicar, y con plena sujeción a las garantías constitucionales de todos los sujetos en conflicto, proceder a revocar o a confirmar las decisiones sujetas a controversia, y, al juez constitucional intervenir para que tal cometido resulte posible cuando la violación de las mentadas garantías, en las decisiones que se han de controvertir, resulte evidente.”

En resumen, la Corte ha considerado que, en algunos casos en los cuales los derechos fundamentales de los accionantes pueden ser protegidos de manera más adecuada a través del trámite judicial ordinario, es viable permitir para el caso específico que el accionante, en aras de la realización de la justicia material, pueda interponer los recursos judiciales pertinentes que ya han vencido. En particular, respecto del recurso extraordinario de revisión -cuyos términos fueron suspendidos por medio de la sentencia precitada, la Corte ha establecido que “(..) la revisión, más que un recurso, es un medio para conseguir la realización de la justicia, pero no de la justicia formal propia de las sentencias en firme contrarias a derecho, sino de aquella verdadera que demandan el Preámbulo y los artículos 1º, 228 y 230 del estatuto superior.”<sup>98</sup>

Ello es preciso en el caso presente pues concurren varios factores que justifican la aplicación del principio de prevalencia del derecho sustancial (art. 229 C.P.). Esto, por las siguientes razones:

Primero, el derecho al debido proceso de la Nación sería protegido al darle a la entidad responsable de la protección de los recursos ambientales del Distrito de Cartagena la oportunidad de controvertir las sentencias acusadas, y de ejercer así su derecho a la defensa.

Segundo, la jurisdicción civil, por su especialidad en el tema, 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.

Tercero, la decisión de reabrir la posibilidad para interponer el recurso de revisión afecta en menor medida los principios de la cosa juzgada y la seguridad jurídica, en comparación de la solución alternativa - que el juez de tutela entre a anular con fundamentos exclusivamente constitucionales la sentencia civil -. El hecho de que una sentencia judicial de carácter civil proferida hace 17 años, pueda ser controvertida en sede de tutela es una excepción procesal que produce una afectación considerable a los principios de la cosa juzgada y la seguridad jurídica (al fin y al cabo, dichos principios son el fundamento principal de que existan términos para interponer acciones y recursos). Sin embargo, que estas sentencias sean controvertidas ante el juez natural correspondiente, siguiendo las reglas procesales dispuestas específicamente para ello, y aplicando tanto la Constitución como las normas civiles pertinentes, constituye una afectación menor a que la solución material sea adoptada por la jurisdicción de tutela en un procedimiento sumario donde se analiza exclusivamente el punto de derecho constitucional.

Por las razones anteriores, la Corte considera que la solución constitucional más pertinente, en la cual, a la vez, se protege el derecho al debido proceso de la Nación y se afectan en menor medida los derechos y principios constitucionales enfrentados, es permitir, durante un periodo de cuatro meses, que la autoridad competente interponga el recurso extraordinario de revisión contra las providencias mediante las cuales se declaró la pertenencia del

mencionado terreno.

6.3.3. De otra parte, la Corte tiene de presente que mientras se decide sobre el recurso extraordinario de revisión, puede transcurrir un tiempo prolongado. Por lo tanto, es pertinente proteger los valores constitucionales que irremediablemente puedan llegar a verse afectados. En particular, es necesario impedir la ocurrencia de perjuicios sobre los bienes ambientales protegidos por la Constitución y las leyes, y sobre la destinación de los bienes al uso público.

En este orden de ideas, las facultades que los propietarios ejercen sobre el bien pueden ser limitadas en aras del interés general y de la protección de los valores constitucionales reseñados. Con base en la jurisprudencia citada en el apartado 6.2 de esta providencia, las facultades de uso, goce y disfrute de la propiedad, pueden ser limitadas por la función ambiental del terreno, y por la destinación de éste al uso público.

Por lo tanto, la Corte ordenará, mientras se decide el recurso extraordinario de revisión referido, que los actuales propietarios del terreno se abstengan (i) de realizar cerramientos que impidan el libre paso de los particulares y de las autoridades y (ii) de actuar de forma que se deteriore el equilibrio ecológico en dicho terreno desconociendo la función ecológica de la propiedad.

Adicionalmente, esta Sala considera necesario proteger a terceros que de buena fe pretendan adquirir parcial o totalmente el inmueble o a quienes se les dé en garantía el terreno. Por lo tanto, se ordenará (i) a la oficina de instrumentos públicos de Cartagena, que registre las limitaciones al dominio del inmueble dispuestas en la presente providencia judicial y (ii) a los propietarios del bien, que se abstengan de perfeccionar cualquier acto o contrato que implique la transferencia parcial o total de la propiedad del inmueble, sin que se le informe al comprador acerca de la posible destinación del bien al uso público y del pleito judicial pendiente.

### III. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

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

Primero.- LEVANTAR la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto.

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.”<sup>101</sup>, 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 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 adquirente 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.

Sexto.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (E)

1 Cfr folio 123 de primer cuaderno del expediente.

2 Cfr folio 13 de primer cuaderno de expediente. Énfasis hace parte del texto original.

3 Cfr folio 90 de primer cuaderno del expediente.

4 Al respecto, cita la sentencia T-029 de 1994 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). Cfr. folio 132 de primer cuaderno del expediente.

5 Cfr folio 133 del primer cuaderno del expediente.

6 Cfr folio 133 de primer cuaderno del expediente.

7 El juez que profirió la decisión bajo cuestionamiento ya no se encuentra en dicho cargo.

8 Cfr folio 61 de primer cuaderno del expediente.

9 Cfr folio 108 del primer cuaderno del expediente.

10 Cfr folio 189 de primer cuaderno del expediente.

11 Cfr Folio 33 del 2º cuaderno del expediente.

12 Cfr folio 33 del 2º cuaderno del expediente.

13 Cfr folio 64 del primer cuaderno del expediente.

14 Citación que aparece en el folio 65 del segundo cuaderno del expediente.

15 Cfr folios 66 a 71 del segundo cuaderno del expediente.

16 Cfr folio 89 del segundo cuaderno del expediente.

17 Cfr folio 90 y 91 del segundo cuaderno del expediente.

18 Cfr folio 385 del segundo cuaderno del expediente.

19 Cfr folio 387 del segundo cuaderno del expediente.

20 Cfr folio 387 del segundo cuaderno del expediente.

21 Cfr folio 361 del expediente.

22 Cfr folio 132 del segundo cuaderno del expediente.

23 Folio 216 del segundo cuaderno del expediente.

24 Folio 304 del segundo cuaderno del expediente.

25 Cfr folio 1 del segundo cuaderno del expediente.

26 Esto, de acuerdo a los artículos 65 y 66 de la Ley 99 de 1993: Artículo 65 "Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: || 1) Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos ambientales

municipales articulados a los planes, programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales. || 2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio; || 3) Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente ley; || 4) Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental. || 5) Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables; || 6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano; || 7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo; || 8) Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo; || 9) Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimientos del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire. || 10) Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas. || Parágrafo. Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria a Pequeños Productores, Umatas, prestarán el servicio de asistencia técnica y harán transferencia de tecnología en lo

relacionado con la defensa del medio ambiente y a la protección de los recursos naturales renovables.” Artículo 66-. “Competencias de Grandes Centros Urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes (1’000.000) ejercerá dentro del perímetro urbano de las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de las actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. || Los municipios distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de afluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.”

27 El artículo 13 de la Ley 768 de 2002 dice lo siguiente: “Competencia ambiental. Los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla ejercerán, dentro del perímetro urbano de la cabecera distrital, las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano, en los mismos términos del artículo 66 de la Ley 99 de 1993. || Para tal fin, los respectivos Concejos Distritales, a iniciativa del Alcalde, de acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Política crearán un Establecimiento Público, que desempeñará las funciones de autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, el cual contará con un Consejo Directivo conformado por: || El Gobernador del respectivo departamento. || El Alcalde del respectivo distrito. || Dos representantes del sector privado, elegidos por los gremios. || Un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan jurisdicción en el distrito y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido de la misma forma que los delegados de las corporaciones autónomas regionales. || El Ministro del Medio Ambiente o su delegado. || El Director del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras “José Benito Vives de Andreís” - Invemar. || El Director de la Dirección General Marítima o su delegado. || El Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el

departamento al cual pertenece el respectivo distrito. || El establecimiento público contará con un Director General nombrado por el alcalde distrital. || El concejo distrital determinará el régimen de patrimonio y rentas de las autoridades a que hace referencia el presente artículo, garantizando la suficiencia presupuestal para el correcto cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de otros recursos que determine la ley.”

28 Para un análisis detallado de la agencia oficiosa en materia de tutela y de la jurisprudencia constitucional al respecto, ver la sentencia T-531 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett) en la cual la Corte negó una acción de tutela pues en ésta no se configuró la legitimación en la causa por activa.

29 Acerca de los elementos de la agencia oficiosa en la acción de tutela, la sentencia T-531 de 2002 precitada dijo lo siguiente: “Los elementos normativos de la agencia oficiosa están señalados expresamente en el decreto 2591 de 1991 y de manera implícita en la Constitución y en los decretos reglamentarios de la acción tutela. La Sala los sintetiza de la siguiente manera: (i) La manifestaciónpp del agente oficioso en el sentido de actuar como tal. (ii) La circunstancia real, que se desprenda del escrito de tutela ya por figurar expresamente o porque del contenido se pueda inferirpp, consistente en que el titular del derecho fundamental no está en condiciones físicaspp o mentalespp para promover su propia defensa. (iii) La existencia de la agencia no implicapp una relación formalpp entre el agente y los agenciados titulares de los derechos (iv) La ratificaciónpp oportunapp por parte del agenciado de los hechos y de las pretensiones consignados en el escrito de acción de tutela por el agente.”

30 El artículo 10 del decreto 2591 de 1991, en lo pertinente establece que “tal circunstancia (...) deberá manifestarse en la solicitud”. Así, en la sentencia T-573 de 2001 (Alfredo Beltrán Sierra) la Corte negó la acción de tutela, pues la enfermedad del agenciado no le impedía promover su propia defensa y adicionalmente, el promotor de la tutela no había manifestado expresamente que el agenciado no se encontraba en condiciones para promover la acción en la demanda de tutela. La Corte que en este caso se configuró “la falta de legitimación en la causa. Sobre el requisito de manifestar que se actúa bajo tal condición y que el agenciado se encuentra en imposibilidad de promover su defensa, la Corte ha realizado interpretaciones dirigidas a restarle rigidez según las circunstancias del caso. Por ejemplo en la Sentencia T-555 de 1996 la Corte resolvió el caso de un agente oficioso (estudiante de consultorio

jurídico) que promovió tutela a favor de una persona para lograr protección de su derecho a la no reformatio in pejus, y no manifestó la circunstancia de imposibilidad de promover su propia defensa en la cual aquel se encontraba. En esta oportunidad la Corte concedió la tutela bajo la idea según la cual los derechos involucrados tenían además una dimensión objetiva que hacía imperiosa su protección, por lo cual “en aquellos casos en que, como en el presente, se encuentra de por medio la efectividad de un derecho fundamental con dimensiones de carácter objetivo y la violación a este derecho es manifiesta y constatable prima facie, el agente oficioso – en razón de la naturaleza del derecho fundamental cuya vulneración se debate – actúa, adicionalmente, en nombre de un interés general, que supera el interés individual de la persona cuyos derechos agencia.”

31 Al respecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone lo siguiente: “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. || También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. || También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.” (Subraya fuera de texto)

32 Así lo establece el artículo 2º de la Ley 472 de 1998: “(...) Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”

33 Así lo ha dispuesto la Corte en varias ocasiones. Ver por ejemplo la sentencia T-354 de 1996 (MP Jorge Arango Mejía), en la cual la Corte negó por improcedente una acción de tutela que intentaba evitar la realización de una construcción sobre un bien de uso público.

34 El artículo 946 del Código Civil dice: “La reivindicación o acción de dominio es la que tiene el dueño de una cosa singular, de que no está en posesión, para que el poseedor de ella sea condenado a restituirla.” Por su parte el artículo 950 del Código Civil señala: “La acción reivindicatoria o de dominio corresponde al que tiene la propiedad plena o nuda, absoluta o fiduciaria de la cosa”; en concordancia con el artículo 952, “(l)a acción de dominio se dirige

contra el actual poseedor.” A su vez, la jurisprudencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que mediante la acción de la referencia puede buscarse “la anulación indirecta, y la descalificación del título del demandado, para despejada la vía, darle prevalencia al título del actor.” (Ver por ejemplo las sentencias de 23 de noviembre de 1956 y de 23 octubre de 1992)

36 Artículos 379 y 380 numeral 7º del Código de Procedimiento Civil, que señala la indebida representación o falta de notificación como causal para interponer el recurso.

37 Respecto del término para interponer el recurso extraordinario de revisión, el artículo 381 del Código de Procedimiento Civil dice: “El recurso podrá interponerse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia, cuando se invoque alguna de las causales consagradas en los numerales, 1º, 6º, 8º, y 9º del artículo precedente. || 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 deba ser inscrita en un registro público, los anteriores términos sólo comenzarán a correr a partir de la fecha del registro. (...)”

38 El artículo 1º del Decreto 1250 de 1970 (estatuto del registro de instrumentos públicos) dice: “El registro de instrumentos públicos es un servicio del Estado, que se prestará por funcionarios públicos, en la forma aquí establecida, y para los fines y con los efectos consagrados en las leyes.” (subraya fuera de texto)

39 MP Manuel José Cepeda Espinosa. Esta sentencia confirma una decisión de la Sala de Casación Laboral que había negado una acción de tutela contra una sentencia, pero no por los argumentos esgrimidos por la Sala Laboral, según los cuales nunca eran procedentes las tutelas contra providencias judiciales. La Corte estableció que cuando existe una vía de hecho sí es procedente la tutela contra providencias judiciales, pero que en el caso bajo estudio no se presentaba dicho fenómeno.

40 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

41 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

42 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

43 En la sentencia T-079 de 1993 la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional decidió confirmar el fallo proferido por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia dentro del proceso de acción de tutela estudiado, mediante el cual confirmó la decisión que había adoptado el juez de tutela de primera instancia (Sala Civil del Tribunal Superior de Cartagena). Para la Sala de Casación Civil fue evidente la vulneración del derecho fundamental al debido proceso de la accionante, ya que las declaraciones allegadas al expediente del proceso acusado, no podían ser fundamento de la decisión por haber sido rendidas como versiones libres y espontáneas y no bajo la gravedad del juramento, según las exigencias de los artículos 175 C.P.C. y 55 del Código del Menor. La Corte Suprema agregó, además, que las pruebas testimoniales debían ser ordenadas mediante auto del funcionario instructor, con el fin que contra ellas fuera posible ejercer el derecho de contradicción.

44 En la sentencia T-158/93 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) se consideró: “Aunque esta Corte declaró inexecutable el artículo 40 del Decreto 2591 de 1991, la doctrina acogida por esta misma Corporación, ha señalado que es procedente la acción de tutela cuando se ejerce para impedir que las autoridades públicas, mediante vías de hecho vulneren o amenacen derechos fundamentales. El caso que nos ocupa enmarca cabalmente dentro de los parámetros de esta excepción, por cuanto existe en él evidencia de una flagrante violación de la ley, constitutiva de una vía de hecho, en detrimento del derecho fundamental al debido proceso. (...) El proceso es un juicio y es lícito en cuanto implica un acto de justicia. Y como es evidente por la naturaleza procesal, se requieren tres condiciones para que un proceso sea debido: Primera, que proceda de una inclinación por la justicia; Segunda, que proceda de la autoridad competente; Tercera, que se profiera de acuerdo con la recta razón de la prudencia, en este caso, que se coteje integralmente toda pretensión, de tal manera que siempre esté presente el derecho de defensa, y que el juez en ningún momento se arrogue prerrogativas que no están regladas por la ley, ni exija, asimismo, requisitos extralegales. Siempre que faltaren estas condiciones, o alguna de ellas, el juicio será vicioso e ilícito: en primer lugar, porque es contrario a la rectitud de justicia el impedir el derecho natural a la defensa; en segundo lugar, porque si el juez impone requisitos que no están autorizados por la ley, estaría extralimitándose en sus funciones; en tercer lugar, porque falta la rectitud de la razón jurídica.”

45 Acento fuera del texto.

46 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

47 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

48 En la sentencia C-557 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda) se consideró al respecto lo siguiente: “Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada. || Ahora, dentro de las múltiples dimensiones de ese contexto -bien sea la lingüística, que permite fijar su sentido natural, o bien la sociológica, que hace posible apreciar sus funciones reales- se destaca la actividad de los expertos que han interpretado los conceptos técnicos que ella contiene y que los han aplicado a casos concretos. Obviamente, esos expertos son los jueces y los doctrinantes especializados en la materia tratada en la norma; dentro de ellos, una posición preeminente la ocupan los órganos judiciales colegiados que se encuentran en la cima de una jurisdicción. Así lo ha establecido la Constitución al definir al Consejo de Estado como “tribunal supremo de lo contencioso administrativo” (art. 237- 1 de la CP) y a la Corte Suprema de Justicia como “máximo tribunal de la jurisdicción ordinaria” (art. 234 de la CP). Por lo tanto, la jurisprudencia de ambos órganos es un referente indispensable para apreciar el significado viviente de las normas demandadas. Al prestarles la atención que su ubicación institucional exige, la Corte Constitucional está valorando su labor hermenéutica dentro de un mismo sistema jurídico. Obviamente, cuando no exista jurisprudencia sobre las normas objeto del control constitucional, la Corte Constitucional tendrá que acudir a otras fuentes del derecho para interpretar los artículos demandados.”

49 Sentencia T-231/94 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

50 La descripción de los linderos del inmueble incluye, en repetidas ocasiones, que “en el fondo” el lote colindaba con la ciénaga de la virgen. Esto se observa, entre otros, en la demanda civil y en el certificado de la oficina de instrumentos públicos. Cfr folios 77 y 79 del primer cuaderno del expediente.

51 Cfr folio 79 del primer cuaderno del expediente.

52 Cfr folio 39 del cuaderno de copias del expediente.

53 Subraya fuera de texto. Cfr folio 123 de primer cuaderno del expediente.

54 Cfr folio 53 del cuaderno de copias del expediente.

55 Esto se concluye, entre otras cosas, de varios informes de la Capitanía de Puerto de Cartagena que se fundamentan tanto en fotografías aéreas como en inspecciones personales. Cfr folios 13 y 64 del primer cuaderno del expediente.

56 El artículo 413 pasó a ser el artículo 407 en el Código de Procedimiento Civil, en virtud del Decreto 2282 de 1989.

57 Las subrayas en las normas citadas no hacen parte del texto original.

58 Dicho decreto fue expedido en virtud de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por la Ley 19 de 1983.

59 Subrayas fuera de texto.

60 El Señor Catalino Noriega declaró el 7 de junio de 1984 que Aníbal Olier Bueno poseía el terreno desde hacía 24 años, es decir, desde el 7 de junio de 1960.

61 El artículo 413 del Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970) regulaba el procedimiento para la declaración de pertenencia: "Artículo 413. Declaración de pertenencia. En las demandas sobre declaración de pertenencia se aplicarán las siguientes reglas: || 1 Estará legitimado para pedir la declaración de pertenencia, todo aquel que pretenda haber adquirido el bien por prescripción ordinaria o extraordinaria. || 2. Los acreedores podrán hacer valer la prescripción adquisitiva a favor de su deudor, a pesar de la renuncia de éste. || 3 Podrá también pedir la declaración de pertenencia el comunero que con exclusión de los otros condueños y por el término de la prescripción extraordinaria, haya poseído materialmente el bien común o parte de él, siempre que su explotación económica no se haya producido por acuerdo con los demás comuneros o por disposición de autoridad judicial o del administrador de la comunidad. || 4 No procede la declaración de pertenencia si antes

de consumarse la prescripción estaba en curso un proceso de división del bien común, ni respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público. || 5 A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos acerca de las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro o de que no aparece ninguna como tal. Siempre que en el certificado figure alguna persona como titular de un derecho real principal sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella. || 6 En el auto admisorio de la demanda se ordenará emplazar a las personas que se crean con derechos sobre el respectivo bien, por medio de edicto que deberá expresar: a). El nombre de la persona que promovió el proceso y la naturaleza de éste y de la prescripción alegada. b). El llamamiento de los que se crean con derecho a tales bienes, para que concurran al proceso a más tardar dentro de los quince días siguientes a la última publicación; c). La especificación de los bienes, con expresión de su ubicación, linderos, número o nombre. || 7. El edicto se publicará en la forma y por las veces que dispone el artículo 318. || 8 Transcurridos quince días después de la última publicación se entenderá surtido el emplazamiento de las personas indeterminadas a las que se les designará curador ad litem, quien ejercerá el cargo hasta la terminación del proceso. || 9. Las personas que concurran al proceso en virtud del emplazamiento, podrán contestar la demanda dentro de los diez días siguientes a la fecha en que aquel quede surtido. Las que se presenten posteriormente, tomarán el proceso en el estado en que lo encuentren. || 10 El juez deberá practicar forzosamente inspección judicial sobre el terreno, para verificar los hechos relatados en la demanda y constitutivos de la posesión alegada por el demandante. || 11. La sentencia que acoja las pretensiones de la demanda será consultada y una vez en firme producirá efectos erga omnes. El juez ordenará su inscripción en el competente registro.” Dicha norma fue modificada al pasar a ser, en virtud del numeral 210 del artículo 1º del Decreto 2282 de 1989, el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil.

62 En el presente, el numeral 5º del artículo 407 del Código, a partir del Decreto 2282/89, artículo 1º numeral 210.

63 El numeral 5º del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil actual dice: “5. A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro, o que no aparece ninguna como tal. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real principal sobre el bien, la demanda deberá dirigirse

contra ella.”

64 MP Alfredo Beltrán Sierra.

65 MP Álvaro Tafur Galvis.

66 Sentencias de la Sala de Casación Civil, MP Manuel Ardila Velásquez, del 14 de enero de 2003.

67 El Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos (Decreto 1250 de 1970) establece en su artículo 2º, que “[e]stán sujetos a registro: 1. Todo acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique Constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario y prendario.” Sin embargo, el registro no incluye los bienes, cuyas características han sido descritas por la Ley como de uso público, sin que se haya hecho una especificación acerca del terreno y sus linderos. En caso en que el juez tenga dudas acerca de la naturaleza de un bien del cual se solicita la declaración de pertenencia, éste debe acudir a la Capitanía de Puerto, que, como se ha constatado a lo largo de este proceso, es la entidad competente para evaluar si el inmueble es o no de uso público.

68 La totalidad de la norma dice así: “Artículo 175: Por considerarse que atentan contra los recursos hidrobiológicos y su ambiente, se prohíben las siguientes conductas: || 1. Pescar con los siguientes medios: | a. Explosivos y sustancias venenosas como barbasco, fique y otras semejantes que produzcan la muerte o el aletargamiento de los individuos de especies hidrobiológicas; | b. Aparejos, redes, aparatos de arrastre, instrumentos no autorizados o de especificaciones que no correspondan a las permitidas, o que siendo de estas, se usen en lugares distintos a aquellos en que su uso esté permitido; | c. Armas de fuego; | d. Agitando las aguas y produciendo ruido en ellas con palos, piedras u otros objetos para obligar a los peces a enmallarse en las redes o para reunirlos en determinados lugares. || 2. Desechar, variar o bajar el nivel de los ríos, lagunas, ciénagas o cualquiera otra fuente, con fines de pesca. || 3. Arrojar a un medio acuático permanente o temporal, productos, sustancias o desperdicios que puedan causar daño a la vida acuática en general, y a sus criaderos en particular. || 4. Destruir la vegetación que sirva de refugio o fuente de alimentación a las especies hidrobiológicas, o alterar o destruir los arrecifes coralinos y abrigos naturales de

esas especies. || 5. Destruir arrecifes coralinos, dañar o alterar los abrigos o el medio ecológico de especies de recursos hidrobiológicos, o estas especies como consecuencia de actividades de exploración o explotación de recursos naturales no renovables no permitidas, o en contravención a las disposiciones que regulan estas actividades con base en el artículo 39 del Decreto - Ley 2811 de 1974. || 6. Construir obras o instalar redes, mallas o cualquier otro elemento que impida el libre y permanente tránsito de los peces en las ciénagas, lagunas, caños y canales naturales.”

69 Dicha resolución definió manglares como “los ecosistemas de zonas costeras en los que se relacionan especies arbóreas de diferentes familias denominadas mangle con otras plantas, con animales que allí habitan permanentemente o durante algunas fases de su vida, y con las aguas, los suelos y otros componentes del ambiente.”

70 Para otras zonas geográficas de aplicación ver el Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del pacífico sudeste, aprobado por medio de la Ley 45 de 1985, y el Protocolo para la conservación y administración de las áreas marítimas costeras protegidas del Pacífico Sudeste, aprobado en la Ley 12 de 1992. Por último, ver también el Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas por el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la región del Gran Caribe, 1991 y los Anexos a dicho Protocolo adoptados en Kingston el 11 de junio de 1991, que en Colombia fueron aprobados por medio de la Ley 356 de 1997.

71 El Señor Catalino Noriega Valiente, al ser preguntado por el Juez si Aníbal Olier Bueno ejercía actos de señor y dueño, respondió que “si, lo ha cercado en varias oportunidades, lo limpia, lo cuida y construyó (...) una casita que se derrumbó por el viento (...). El me paga por cuidarle el terreno y limpiárselo, y rellenarlo.”(subraya fuera de texto) Cfr folio 122 del primer cuaderno del expediente. Por su parte, la Sra Sonia Jay, responde a la misma pregunta diciendo que el poseedor “ha hecho rellenos de arena.” Cfr folio 59 del cuaderno de copias del expediente.

72 Dicho concepto, fue realizado, según escrito de la parte accionante, “de acuerdo a una serie de acciones de control y vigilancia sobre las zonas de manglar o de bajamar en la zona norte, en el corregimiento de la boquilla (...)” Folio 95 del segundo cuaderno del expediente.

73 Cfr folio 63 del segundo cuaderno del expediente.

74 Cfr folio 64 del segundo cuaderno del expediente.

75 Cfr folio 64 del primer cuaderno del expediente.

77 Cfr folio 89 del segundo cuaderno del expediente.

78 Folio 216 del segundo cuaderno del expediente.

79 Cfr folio 132 del segundo cuaderno del expediente.

80 En principio, el argumento según el cual el ocupante ha sido sujeto pasivo del impuesto predial no es una razón suficiente para considerar que esta persona goza de algún derecho sobre el bien. La Corte encuentra que el argumento planteado por el Señor Aníbal Olier Bueno, quien afirma que uno de los factores que prueban su propiedad sobre el bien, es que la administración distrital de Cartagena le ha cobrado el impuesto predial, no es de recibo. Una serie de actuaciones administrativas, como lo son el cobro del impuesto predial, son insuficientes para legitimar una situación que riñe con varias normas constitucionales. Podría llegar a aceptarse que el cobro de impuestos sobre una propiedad contribuyan a que se consoliden las expectativas generadas sobre los supuestos propietarios. Sin embargo, como se observó en los párrafos anteriores, dichas expectativas no son suficientes para que se consoliden situaciones que desde el punto de vista constitucional son inaceptables. De otra parte, la Corte ha considerado que no existe relación entre una norma que permita a un municipio cobrar un impuesto a una persona que goza de un bien de uso público, y el propio dominio de este inmueble. En este sentido, se consideró lo siguiente: “Ahora bien, la pregunta que surge es si pueden los concejos distritales imponer un gravamen sobre bienes de uso público que se encuentren en manos de particulares? A juicio de la Corte la respuesta es afirmativa por las siguientes razones: || (...) || Si bien resulta cierto que los bienes de uso público no están gravados con el impuesto predial y complementario, por cuanto se trata de un impuesto que recae sobre la propiedad raíz, el legislador por razones de política fiscal, reconociendo una situación de hecho, consideró que en los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, cuya creación se llevó a cabo directamente por el constituyente los concejos distritales pudieran gravar con dicho impuesto las construcciones, edificaciones y cualquier otro tipo de mejoras que realicen los particulares sobre bienes de uso público, teniendo en cuenta que se trata de inmuebles por adhesión permanente. En tal virtud, mientras se encuentren “en manos de particulares” y ellos los estén aprovechando

económicamente, hasta tanto no vuelvan al dominio del Estado bien por el vencimiento de los términos señalados en las autorizaciones legalmente otorgadas, o mientras el Estado logra la restitución de dichos bienes en caso de que se encuentren en manos de particulares en forma ilegal o irregular, no contraría la Carta Política que el Congreso considere como predios objeto de gravamen esas construcciones, edificaciones o mejoras a que se refiere la norma acusada. || (...) || [E]l legislador no está autorizando la enajenación de bienes nacionales, sencillamente se está facultando a los concejos distritales para gravar con impuesto predial las construcciones, edificaciones o mejoras que sobre esos bienes se efectúen dado el aprovechamiento económico que los particulares están derivado de ellas, sin que ello implique que el pago de dicho impuesto genere algún derecho sobre el terreno ocupado, como lo establece el inciso final del artículo 6, numeral 3, de la Ley 768 de 2002, aspecto éste último que el actor no se detiene a analizar, es más, ni siquiera transcribe en el escrito de demanda.” (Sentencia C-183 de 2003 precitada)

81 Ver, entre otras, las sentencias T-411 de 1992, C-058 de 1994, C-519 de 1994, C-495 de 1996 y C-535 de 1996.

82 Ver, entre otras, las sentencias C-328 de 1995 y C-535 de 1996.

83 Sentencia C-126 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero). Dicho fundamento fue esgrimido por la Corte para señalar que no existía una contradicción normativa entre el Código de Recursos Naturales y la Constitución.

84 Sentencia C-126 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero). En dicha ocasión, la Corte consideró que el Presidente de la República no había transgredido las facultades excepcionales otorgadas por el Legislador para modificar la legislación ambiental, pues dicha competencia incluía “la posibilidad de modificar la legislación civil sobre recursos naturales con el fin de convertir esas disposiciones de derecho privado en normas ambientales.”

85 Sentencia C-126 de 1998 precitada. Dichos fundamentos llevaron a la Corte a declarar la exequibilidad de disposiciones del Código de Recursos Naturales Renovables, que aceptaban la propiedad privada sobre algunos recursos naturales renovables, “en el entendido de que ellas deben ser interpretadas tomando en cuenta la función ecológica de la propiedad”.

86 La expresión subrayada es la declarada inexecutable por la Corte en dicha ocasión.

87 Subraya fuera de texto. Sentencia C-256 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero) en la cual la Corte declaró exequible el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, de acuerdo a la cual, bajo ciertas condiciones, las entidades públicas del orden nacional cederían a título gratuito los inmuebles de su propiedad que fueran bienes fiscales y que hubieran sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social. Igualmente, la Corte declaró la exequibilidad de la norma precitada al considerar que la imprescriptibilidad de los bienes fiscales, además de los de uso público, no vulneraba los derechos a la igualdad, a la propiedad, ni el principio de prelación del derecho sustancial. Al respecto, ver la sentencia C-530 de 1996 (MP Jorge Arango Mejía). En el mismo sentido se pronunció la Corte Suprema de Justicia, al estudiar la concordancia del numeral 4º reseñado con el artículo 30 de la constitución anterior (derecho de propiedad). En dicha oportunidad la Corte Suprema consideró: “[A]l excluir los bienes fiscales de propiedad de las entidades de derecho público de la acción de pertenencia, como lo dispone la norma acusada, no se presenta infracción del artículo 30 de la Constitución, por desconocimiento de su función social, sino que ese tratamiento es el que corresponde al titular de su dominio, y a su naturaleza, de bienes del Estado y a su destinación final de servicio público.” Sentencia de noviembre 16 de 1978, MP Luis Carlos Sábica.

88 MP Alejandro Martínez Caballero. Ver también las sentencias T-230 de 1993 (MP Carlos Gaviria Díaz). en el mismo sentido, las sentencias T-605 y T-566 de 1992 (MPs Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero respectivamente) decidieron que es contrario a los derechos fundamentales de los particulares que les sea impedido el libre acceso y circulación a los predios de uso público por parte de ocupantes o poseedores.

89 Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 23 de marzo de 2001, CP Manuel S Urueta Ayola, Actor, Inversiones Araujo Perdomo Ltda. En el mismo sentido se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia de septiembre de 1996, expediente S-404.

90 Adicionalmente, el legislador, al expedir la Ley 9ª de 1989, señaló en qué sentido deben ser resueltos eventuales conflictos entre el dominio público y los particulares cuando éstos últimos han poseído por altos periodos de tiempo bienes que pertenecen al Estado o a la Nación. El artículo 58 de dicha Ley señala lo siguiente: “Artículo 58: Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y

cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988). La cesión gratuita mediante escritura pública, se efectuará a favor de los ocupantes. Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados. || En ningún caso procederá la cesión anterior en el caso de los bienes de uso público ni en el de los bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o que presenten peligro para la población.” Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-251 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero) precitada. De lo anterior se deducen los criterios que tuvo en cuenta el Congreso de la República para resolver qué derechos detentan quienes han sido poseedores de bienes de dominio público: Las entidades nacionales “cederán” gratuitamente dichos bienes cuando éstos (i) sean bienes fiscales, (ii) la ocupación ilegal haya comenzado antes del día 28 de julio de 1988, (iii) su destinación haya sido la vivienda de interés social, (iv) y no se trate “en ningún caso” de (a) bienes de uso público, (b) bienes fiscales destinados a la educación y a la salud, o (c) bienes ubicados en zonas insalubres o peligrosas para la población.

91 La Corte tiene de presente que mediante la sentencia C-543 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo) esta Corporación declaró inexecutable el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991, de acuerdo al cual la acción de tutela contra providencias judiciales caducaba después de dos meses. Sin, embargo el caso bajo análisis en esta ocasión presenta un problema distinto. Es evidente la diferencia que existe entre una norma que prohíbe la interposición de la acción de tutela contra providencias judiciales después del corto lapso de dos meses, y el caso presente, en el cual la Corte decide cuál debe ser la solución constitucional a aplicar cuando la providencia en la cual se puede haber incurrido en una vía de hecho fue proferida hace más de quince años.

92 MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Uprimny Yepes.

93 En cuanto a la existencia de otro medio de defensa judicial, en la sentencia C-543 de 1992, la Corte señaló: “Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola

existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitorio del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes. En el sentir de esta Corte, nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía.

Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción.” En esta sentencia, la Corte resolvió en este fallo declarar inexecutable los artículos 11 y 12 del decreto 2591 de 1991, en los cuales se establecía un término de caducidad para presentar la acción de tutela contra sentencias, pues consideró que salvo aquellos casos en los que el funcionario hubiese actuado por vías de hecho, la acción de tutela no procede contra providencias judiciales.

94 Al respecto, ver el resumen de la jurisprudencia realizado en la sentencia T-289 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), por medio de la cual la Sala Tercera de Revisión concedió la tutela al derecho al debido proceso a una madre cabeza de familia, quien no había apelado la decisión penal contra la cual se dirigía la acción de tutela, pero que no había contado con una defensa adecuada a lo largo del proceso. En el mismo sentido, ver también las sentencias T-329 de 1996 (MP José Gregorio Hernández Galindo), T-573 de 1997 (MP Jorge Arango Mejía) y T-654 de 1998 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

95 MP Alejandro Martínez Caballero; SV Hernando Herrera Vergara.

96 Ver sentencias C-592/93 y C-049/96 MP Dr. Fabio Morón Díaz, SU-044/95 M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell, C-071/95 MP Dr. Carlos Gaviria Díaz y T-240/96 Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

97 MP Alvaro Tafur Galvis.

98 Sentencia T-1342 de 2001 precitada. Ver también la sentencia C-739 de 2001 (MP Álvaro

Tafur Galvis) y la de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil y Agraria, expediente 6253, sentencia del 2 de agosto de 1998, MP Rafael Romero Sierra.

99 Numeral precitado anteriormente.

100 La Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil, ha decidido que las sentencias que declaran la prescripción adquisitiva de un bien no surten efectos erga omnes cuando no han sido debidamente notificadas a su propietario. La Sala Civil ha considerado lo siguiente: “[C]onocido es que la sentencia estimatoria que se profiera en un proceso de pertenencia produce efectos erga omnes, esto es, contra todo el mundo. Pero, para que ello sea así se requiere, entre otros requisitos, que “quien sea titular de derechos reales sujetos a registro sobre el bien materia de la declaración de pertenencia, haya sido demandado de modo nominativo, que la demanda se haya dirigido contra él y que el auto admisorio de la demanda le haya sido notificado legalmente, pues de otra manera el fallo no le es oponible.” Sentencia de la Sala de Casación Civil y Agraria, MP. Pedro Lafont Pianetta, del 17 de septiembre de 1996 , en la cual se decretó la nulidad de una sentencia que declaró la prescripción adquisitiva de un inmueble cuyo propietario, estaba registrado como tal en la oficina de instrumentos públicos, pero a quien no se le había dirigido la demanda de pertenencia. En el mismo sentido, ver la sentencia del 8 de septiembre de 1983. Ahora bien, en virtud del artículo 384 del Código de Procedimiento Civil, de encontrar fundamentado el cargo por el numeral 7º del artículo 380, el juez de revisión debe declarar la nulidad de lo actuado en el proceso.

101 Descripción de los linderos del inmueble en la sentencia mediante la cual se declaró su pertenencia. Cfr folio 141 del primer cuaderno del expediente.