INCIDENCIA DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL BIEN OBJETO DEL LITIGIO – Bienes estatales imprescriptibles e inenajenables – Terrenos de bajamar, desafectación e incorporación al patrimonio de una entidad pública – Norma especial – Prevalencia de la norma especial

El parágrafo 1º del artículo 136 del CCA disponía que, cuando "el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables", la acción no caducaría. El literal b) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA establece que, en ese mismo supuesto, la demanda puede presentarse en cualquier tiempo. Así, en esta clase de litigios, la demanda puede presentarse en cualquier tiempo, con independencia del medio de control al que correspondan las pretensiones formuladas.

Para determinar cuándo el objeto del litigio lo constituyen bienes estatales imprescriptibles e inenajenables, no basta con que el contrato o acto se relacione de forma mediata o indirecta con bienes de esa naturaleza. Es necesario que lo debatido esté centrado en esos atributos o incida directamente en ellos. Adicionalmente, la Subsección ha señalado que en los procesos "en los que se pretende la nulidad absoluta de un contrato de exploración y de explotación minera por transgredir la normativa ambiental, no operarán los términos de caducidad, en atención a los derechos asociados con las zonas de protección ambiental y con los recursos naturales renovables, que son bienes imprescriptibles e inenajenables, los cuales gozan, además, de una importancia vital para la sociedad"16. El contrato cuya nulidad se pretende en este proceso no es uno de concesión minera ni el cargo de nulidad se funda en la explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas.

[…] En síntesis, la aplicación de la regla especial (CCA, art. 136, par. 1º; CPACA, art. 164.1, lit. b) no la determina únicamente la naturaleza del bien sobre el que recaiga el acto o el contrato; tampoco el objeto del negocio jurídico. La determina el objeto del litigio, entendido como la situación jurídica concreta sometida a decisión judicial. En otras palabras, la regla opera cuando la controversia tiene por objeto bienes estatales respecto de los cuales se debate una situación jurídica cuya definición involucra precisamente su carácter imprescriptible e inenajenable.

Si bastara una relación mediata e indirecta entre la controversia y los bienes estatales imprescriptibles e inenajenables, un número considerable de controversias sobre actos administrativos y contratos estatales podría quedar sustraído de los términos de caducidad (p. ej., la mayoría de los contratos de obra pública para la provisión de infraestructura de transporte). Esta interpretación comprometería la seguridad jurídica que la institución de la caducidad protege. El contratista o destinatario del acto administrativo podría acceder a la jurisdicción para reclamar derechos subjetivos derivados del contrato o lesionados por el acto administrativo sin límite temporal, aun cuando el objeto del litigio no verse sobre una situación jurídica cuya definición involucre el carácter imprescriptible e inenajenable del bien de propiedad pública.

[…] En conclusión, el objeto de las pretensiones y la causa petendi también imponían examinar la regla especial prevista en el parágrafo 1º del artículo 136 del CCA, cuyo contenido coincide con el del literal b) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA. Por referirse específicamente a los litigios cuyo objeto lo constituyen bienes estatales imprescriptibles e inenajenables, esa regla debía considerarse al construir la premisa normativa del razonamiento y determinar si la demanda había sido presentada oportunamente.

El Tribunal estructuró su razonamiento únicamente a partir de la regla de caducidad prevista para las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho. Ese enfoque condujo, además, a que el Tribunal no examinara la naturaleza jurídica del inmueble, cuestión necesaria para establecer si se configuraba el supuesto de hecho de la regla especial sobre la oportunidad de la demanda. Por tanto, el razonamiento se construyó a partir de una premisa normativa incompleta y, en este punto, le asiste razón a la apelante.

CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD – CPACA artículo 161 numeral 1º – Ley 640 de 2001 artículo 35 – Asuntos susceptibles de conciliación – Conflictos de carácter particular y contenido económico – Imprescriptibilidad del bien de uso público – Bien inalienable – Inalienabilidad del bien de uso público – Competencia exclusiva del juez sobre la legalidad de los actos administrativos

El numeral 1º del artículo 161 del CPACA dispone: "Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales".

En términos semejantes, el artículo 35 de la Ley 640 de 2001 establecía que "en los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativo, laboral y de familia". Por su parte, el artículo 2º del Decreto 1716 de 2009, compilado en el artículo 2.2.4.3.1.1.2 del Decreto 1069 de 2015, precisó que las entidades públicas y las personas privadas que desempeñaran funciones propias del Estado podían conciliar, total o parcialmente, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pudiera conocer la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De esas disposiciones se desprenden dos presupuestos para que la conciliación extrajudicial constituya requisito de procedibilidad: (i) que el asunto sea susceptible de conciliación y (ii) que la demanda contenga pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa o controversias contractuales. La obligatoriedad del trámite conciliatorio previo depende de la concurrencia de ambos presupuestos.

La conciliación es un mecanismo de autocomposición mediante el cual las partes pueden resolver directamente sus diferencias a través de fórmulas de arreglo. Por esa razón, solo son susceptibles de conciliación los conflictos que recaigan sobre situaciones jurídicas de las cuales aquellas puedan disponer. Este examen debe recaer sobre el conflicto en su conjunto y no necesariamente sobre cada una de las pretensiones formuladas en la demanda. En consecuencia, no son conciliables las materias sometidas a una prohibición constitucional o legal de disposición ni aquellas cuya definición corresponde exclusivamente al juez, como ocurre con la legalidad de los actos administrativos.

CONCILIACIÓN SOBRE BIENES ESTATALES IMPRESCRIPTIBLES E INENAJENABLES – Bienes estatales imprescriptibles e inenajenables – Improcedencia de la conciliación – Indisponibilidad jurídica del dominio

– Imprescriptibilidad – Inenajenabilidad – Límites a la autonomía de la voluntad – Régimen jurídico de los bienes estatales

El Código Civil distingue entre los bienes de propiedad pública cuyo uso pertenece a todos los habitantes —bienes de uso público— y aquellos cuyo uso no pertenece generalmente a estos —bienes fiscales— (art. 674). Esta clasificación atiende al uso del bien y no determina automáticamente los atributos que integran su régimen jurídico de protección y gestión. En efecto, el artículo 63 de la Constitución Política establece que los bienes de uso público, pero también los parques naturales, las tierras comunales de los grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables —expresión equivalente, para estos efectos, a inenajenables— e imprescriptibles.

La inenajenabilidad impide que, mientras el bien permanezca sometido a ese régimen, su dominio sea transferido mediante un acto de disposición (Código Civil, art. 1521.1). A su vez, la imprescriptibilidad excluye que un particular adquiera su dominio por prescripción, aunque haya ejercido la posesión durante el tiempo previsto en la ley (Código Civil, arts. 2518 y 2519). Estos atributos no excluyen la titularidad del bien, sino la posibilidad jurídica de transferirla mediante un acto de enajenación o de adquirirla por prescripción.

Por tanto,los asuntos en los que el objeto del litigio —con el alcance indicado— lo constituyen bienes estatales imprescriptibles e inenajenables no son susceptibles de conciliación. En ellos, la controversia no recae únicamente sobre las consecuencias económicas de un acto o contrato, sino sobre la titularidad de bienes respecto de los cuales las partes carecen de poder de disposición. Estas no pueden reconocer mediante un acuerdo que un particular adquirió el dominio por prescripción, porque la imprescriptibilidad excluye ese modo de adquirir. Tampoco pueden convenir su transferencia, ratificar un acto de enajenación o acordar que el bien permanezca en el patrimonio de un particular, porque la inenajenabilidad impide disponer de su dominio mientras subsista el régimen jurídico que la establece.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., siete (07) de septiembre de dos mil veintiséis (2026)

Expediente:	13001233300020190036201 (74.619)
Demandante:	Zona Norte Administración Especializada en P.H. S.A.S.
Demandado:	Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar S.A. – EDURBE y otros
Medio de control:	Controversias contractuales
Asunto:	Sentencia de segunda instancia

Temas: Sentencia anticipada – declaración de la caducidad antes de la audiencia inicial / Caducidad y conciliación extrajudicial – incidencia de la naturaleza jurídica del bien objeto del litigio / Bienes estatales imprescriptibles e inenajenables – terrenos de bajamar, desafectación e incorporación al patrimonio de una entidad pública.

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de primera instancia.

La controversia versa sobre la validez del acto mediante el cual una empresa industrial y comercial del Estado del orden distrital declaró como propio un inmueble que la demandante califica como un bien estatal imprescriptible e inenajenable y del contrato de compraventa en virtud del cual lo enajenó a un particular.

I. LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la providencia dictada el 23 de febrero de 2024, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Bolívar declaró probadas las excepciones de caducidad e inepta demanda por falta de requisito de procedibilidad, dio por terminado el proceso y condenó en costas a Zona Norte Administración Especializada en P.H. S.A.S. (en adelante, Zona Norte)[1].

Pretensiones y fundamentos de la demanda

2. Zona Norte pidió que se declarara la nulidad absoluta de los "*actos y contratos*" contenidos en la escritura pública 2662 de 2007, mediante la cual EDURBE declaró que le pertenecía el inmueble allí descrito (pretensión 1ª)[2]. También solicitó la nulidad absoluta del contrato de compraventa contenido en la misma escritura, por medio del cual EDURBE transfirió el dominio sobre ese inmueble a Luis Manuel Sierra Samer (pretensión 2ª). Como consecuencia, pidió la restitución del predio a la Nación

[1] SAMAI, TA; in. 03, 24Oficinadeapoy_25SentenciaPrimeraIn.
[2] La demanda se promovió contra el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, la EDURBE y Luis Manuel Sierra Samer.

(pretensión 3ª), la cancelación del instrumento público y de sus inscripciones registrales (pretensión 4ª), la condena en costas a la parte demandada (pretensión 5ª) y la inscripción de la demanda en el referido folio de matrícula inmobiliaria (pretensión 6ª)[3].

3. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, expuso:

4. El 31 de octubre de 2007, mediante la Resolución 1229, la Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique - CARDIQUE aprobó el Plan de Manejo Ambiental presentado por la administración de la copropiedad del edificio Terrazzino I para la conservación y el mejoramiento paisajístico del cuerpo de agua adyacente a la entrada del edificio, ubicado en el corregimiento de La Boquilla, junto al anillo vial en sentido Cartagena–Barranquilla.

5. El 22 de diciembre de 2007, mediante la escritura pública 2662 de la Notaría Quinta de Cartagena, la EDURBE declaró que le pertenecía un inmueble de 1.447m^2 que correspondía al cuerpo de agua adyacente al edificio Terrazzino I, al que se refería el Plan de Manejo Ambiental. En el mismo instrumento público se hizo constar que EDURBE celebró un contrato de compraventa con Luis Manuel Sierra Samer y le transfirió el derecho de dominio sobre ese bien raíz. La escritura pública fue registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena bajo el folio de matrícula inmobiliaria 060-233833.

6. Posteriormente, Luis Manuel Sierra Samer solicitó a CARDIQUE permisos para extraer el agua, remover el manglar y rellenar el área. El 26 de septiembre de 2008, la DIMAR conceptuó que el terreno correspondía a un área de bajamar perteneciente a la Ciénaga de la Virgen y que constituía un bien de uso público. Con fundamento en ese concepto, mediante la Resolución 053 del 27 de enero de 2009, CARDIQUE negó los permisos solicitados.

7. Luis Manuel Sierra Samer interpuso recurso de reposición contra la Resolución 053 y adujo, entre otras razones, que era propietario del inmueble en virtud del contrato celebrado con la EDURBE. Mediante la Resolución 0302 del 30 de abril de 2009, CARDIQUE revocó la decisión anterior y, en su lugar, declaró viable desde el punto de vista técnico y ambiental la adecuación del inmueble.

8. Como fundamento jurídico de sus pretensiones, Zona Norte invocó el artículo 63 de la Constitución Política; la Ley 9 de 1989; los artículos 1519, 1521, 1740, 1741, 1742 y 1745 del Código Civil; los artículos 166 y siguientes del Decreto Ley 2324 de 1984; y los artículos 82 y siguientes del Código General del Proceso.

[3] La demanda (SAMAI, TA; in. 03, 1Oficinadeapoy_01CuadernoNo1, p. 1) fue presentada inicialmente ante la jurisdicción ordinaria. El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena la admitió mediante auto del 30 de abril de 2018 (SAMAI, TA; in. 03, 1Oficinadeapoy_01CuadernoNo1, pp. 94-95). Posteriormente, mediante providencia del 4 de junio de 2019, declaró probada la excepción de falta de jurisdicción. Sostuvo que la controversia recaía sobre actos y un contrato de la EDURBE, por lo que su conocimiento correspondía a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo; en consecuencia, ordenó remitir la demanda y sus anexos para reparto entre los magistrados del Tribunal Administrativo de Bolívar (SAMAI, TA; in. 03, 2Oficinadeapoy_02CuadernoNo2, pp. 164-167).

9. Sostuvo que tenía interés para solicitar la nulidad absoluta del contrato, porque el inmueble objeto de la compraventa se interponía entre el edificio Terrazzino I y el cuerpo de aguas, lo que hacía perder a la copropiedad la colindancia y afectaba la posibilidad de obtener del Estado una concesión para su uso.

10. Adujo que la EDURBE carecía de facultades para atribuirse el dominio del inmueble y enajenarlo. Señaló que la Ley 62 de 1937 y el Decreto 7 de 1984, invocados en la escritura pública, se referían a la recuperación y disposición de terrenos vinculados al saneamiento de los caños interiores y de la bahía de Cartagena, pero no comprendían el área ubicada en el corregimiento de La Boquilla, Ciénaga de la Virgen.

11. También sostuvo que el inmueble correspondía a una zona de bajamar y a un cuerpo de aguas marítimas de uso público perteneciente a la Nación, por lo que se encontraba fuera del comercio y no podía ser objeto de enajenación. En consecuencia, sostuvo que la compraventa era absolutamente nula por objeto ilícito.

Contestaciones de la demanda

12. El Distrito de Cartagena de Indias se opuso a las pretensiones. Sostuvo que la EDURBE estaba facultada para declararse propietaria del inmueble y enajenarlo. Propuso las excepciones de "*legalidad del acto jurídico atacado*" y la "*genérica*". Como fundamento de la primera, afirmó que la Ley 62 de 1937 autorizó al Gobierno Nacional para urbanizar y vender las orillas terraplenadas de los caños y ciénagas de la bahía de Cartagena. Señaló que el Decreto 7 de 1984 atribuyó a la EDURBE la ejecución de esas obras y la facultad de titularizar y vender los predios resultantes del terraplenado, competencias ratificadas por la Ley 768 de 2002 y el Acuerdo Distrital 002 de 2003. Añadió que el inmueble objeto de la compraventa resultó del terraplenado de la Ciénaga de la Virgen con ocasión de la construcción de la vía Cartagena–Barranquilla y había dejado de ser un bien de uso público para adquirir la condición de bien fiscal[4].

13. La EDURBE también se opuso a las pretensiones[5]. Argumentó que estaba facultada para recuperar, consolidar, titularizar y enajenar terrenos ubicados en las orillas de los cuerpos de agua de Cartagena. Afirmó que el inmueble objeto de la compraventa surgió del terraplenado realizado con ocasión de la construcción de la vía Cartagena–Barranquilla, por lo que constituía un área consolidada que no hacía parte del cuerpo de agua y tenía la condición de bien fiscal. Soportó este argumento en la Ley 62 de 1937, el Decreto 7 de 1984, la Ley 768 de 2002 y el Acuerdo Distrital 002 de 2003. Añadió que esas disposiciones facultaban a la EDURBE para ejecutar el programa de saneamiento de los cuerpos internos de agua, recuperar los terrenos resultantes de los rellenos, desafectarlos y posteriormente enajenarlos.

[4] SAMAI, TA; in. 03, 1Oficinadeapoy_01CuadernoNo1, pp. 151-154.

[5] SAMAI, TA; in. 03, Oficinadeapoy03CuadernoNo3, pp. 16-24. La EDURBE había contestado inicialmente la demanda ante el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena (SAMAI, TA; in. 03, 1Oficinadeapoy_01CuadernoNo1, pp. 155-162). Luego de que este declaró la falta de jurisdicción, el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante auto del 26 de agosto de 2019, admitió nuevamente la demanda, ordenó notificar personalmente a EDURBE y dispuso correr el traslado previsto en el artículo 172 del CPACA para contestar la demanda. En virtud de este nuevo traslado, EDURBE presentó el 24 de octubre de 2019 una segunda contestación. La síntesis contenida en este apartado corresponde a esta última.

14. Luis Manuel Sierra Samer se opuso a las pretensiones[6]. Sostuvo que la EDURBE estaba facultada para declararse propietaria del inmueble, desafectarlo de su condición de bien de uso público y enajenarlo como bien fiscal. Afirmó, además, que la compraventa constituía un acto de carácter particular y no podía cuestionarse mediante una acción de simple nulidad. Propuso como excepción la caducidad, con fundamento en que la controversia debía tramitarse bajo el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, y que el término de cuatro meses se contaba desde el conocimiento del acto. Por otra parte, formuló como excepción previa la de falta de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad[7].

Alegatos en primera instancia

15. El Tribunal Administrativo resolvió dictar sentencia anticipada antes de la celebración de la audiencia inicial y corrió traslado para alegar de conclusión[8]. La parte demandante insistió en los fundamentos y pretensiones de la demanda. Sostuvo que el medio de control ejercido era el de nulidad simple, pues pretendía restablecer el orden jurídico y obtener la restitución a la Nación de un bien de uso público, sin perseguir el restablecimiento de un derecho subjetivo. Por ello, afirmó que no era exigible la conciliación extrajudicial. Agregó que el contrato contenido en la escritura pública 2662 de 2007 constituía un "*acto administrativo bilateral*", sujeto a control de legalidad. Por último, sostuvo que la sentencia C-408 de 2019 de la Corte Constitucional corroboraba que la Ley 62 de 1937 había perdido vigencia por "*agotamiento de su objeto"* y, por tanto, no podía sustentar la facultad de EDURBE para enajenar el inmueble[9].

16. Luis Manuel Sierra Samer insistió en las excepciones de caducidad y falta de conciliación extrajudicial[10].

17. La EDURBE y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias no presentaron alegatos de conclusión. El Ministerio Público guardó silencio.

Los fundamentos de la sentencia impugnada

18. Para determinar el medio de control procedente, el Tribunal se basó en el artículo 137 del CPACA[11]. Sostuvo que la escritura pública era un acto sujeto a registro que podía controvertirse mediante el medio de control de nulidad conforme al inciso tercero de esa disposición. Sin embargo, precisó que la declaratoria de nulidad produciría un

---

[6] La síntesis corresponde a la contestación presentada por Luis Manuel Sierra Samer ante el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Cartagena (SAMAI, TA; in. 03, 1Oficinadeapoy_01CuadernoNo1, pp. 188-193). Luego de remitido el proceso al Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante memorial del 1 de noviembre de 2022, este sujeto procesal solicitó que se tuviera por contestada la demanda en los términos del escrito presentado ante el juez civil (SAMAI, TA; in. 03, 008_8Oficinadeapoy_08ExcepcionesPrevias).

[7] SAMAI, TA; in. 03, 008_8Oficinadeapoy_08ExcepcionesPrevias.

[8] Mediante auto del 11 de diciembre de 2023, el Tribunal resolvió dictar sentencia anticipada al considerar que podía prosperar la excepción de falta de conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad y estimó aplicable la causal prevista en el numeral 3 del artículo 182A del CPACA. En consecuencia, ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión. SAMAI, TA; in. 03, 017_17Oficinadeapoy_18AutoDecretaSentenc.

[9] SAMAI, TA; in. 03, 021_21Oficinadeapoy_22AlegatosDemandante.

[10] SAMAI, TA; in. 03, 020_20Oficinadeapoy_21AlegatosDemandadop.

[11] SAMAI, TA; in. 03, 024_24Oficinadeapoy_25SentenciaPrimeraIn.

restablecimiento automático, pues el "*efecto práctico es que volvería a su estado inicial el bien inmueble objeto de controversia, ocasionándose unos perjuicios a los demandados*". Añadió que existía un interés económico del actor y que las pretensiones estaban dirigidas a obtener la nulidad de actos administrativos y contratos de contenido particular. También señaló que el juez civil remitió el proceso como uno de nulidad y restablecimiento del derecho y que, bajo esa misma denominación, la demanda fue tramitada por el Tribunal Administrativo. Con fundamento en esas premisas, concluyó que debían aplicarse las reglas de este último medio de control.

19. En consecuencia, declaró probada la excepción de caducidad. Señaló que las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho debían formularse dentro de los cuatro meses siguientes a la comunicación, notificación o publicación del acto. Tomó como referencia el 22 de diciembre de 2007, fecha de la escritura pública 2662, y concluyó que la demanda presentada el 13 de abril de 2018 era extemporánea. También declaró probada la excepción de inepta demanda por falta de requisito de procedibilidad, pues consideró que la conciliación extrajudicial debía agotarse por la naturaleza de las pretensiones.

II. EL RECURSO DE APELACIÓN

20. Zona Norte impugnó la sentencia de primera instancia[12]. Reprochó al Tribunal haber afirmado que la demanda se presentó en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Señaló que no formuló una pretensión de esa naturaleza, pues solicitó la nulidad absoluta de los actos y contratos contenidos en la escritura pública 2662 de 2007. Agregó que ninguna de las pretensiones perseguía el restablecimiento de un derecho subjetivo a favor de Zona Norte, sino la restitución a la Nación de un bien de uso público. También cuestionó que se indicara que el juez civil remitió el expediente bajo esa denominación y posteriormente fue tramitado de la misma forma por el Tribunal Administrativo. Afirmó que esas actuaciones no determinaban el medio de control ejercido, pues no modificaban la naturaleza de las pretensiones formuladas en la demanda.

21. Sostuvo que el Tribunal interpretó equivocadamente el artículo 137 del CPACA al considerar que existía un restablecimiento automático porque la nulidad ocasionaría perjuicios a los demandados. Afirmó que el criterio relevante para determinar la procedencia del medio de control de nulidad contra un acto particular era si se generaba automáticamente el restablecimiento de un derecho subjetivo a favor de la demandante, no si la decisión producía consecuencias desfavorables para los demandados. Añadió que la regla aplicable al caso era la prevista en el numeral 2º del inciso cuarto del artículo 137 del CPACA, que permite pedir la nulidad de actos administrativos de contenido particular cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

22. Finalmente, argumentó que la sentencia vulneró el debido proceso. Insistió en que la controversia debía tramitarse mediante el medio de control de nulidad, bien por

[12] SAMAI, TA; in. 03, 026_26Oficinadeapoy_27RecursoApelacionpd.

recaer sobre actos de certificación o registro, bien porque se pretendía la recuperación de un bien de uso público. Por ello, sostuvo que no se configuraban las excepciones de caducidad e inepta demanda por falta del requisito de procedibilidad[13].

III. CONSIDERACIONES

23. Corresponde a la Sala establecer si, dado el objeto de las pretensiones formuladas en la demanda, el Tribunal declaró indebidamente probadas las excepciones de caducidad e inepta demanda por falta del requisito de procedibilidad.

24. La Sala revocará la sentencia impugnada y ordenará devolver el expediente al Tribunal Administrativo de Bolívar para que continúe con el trámite del proceso, por las siguientes razones: (i) la determinación sobre la oportunidad de la demanda no podía efectuarse únicamente a partir del medio de control al que debían adecuarse las pretensiones, pues también exigía establecer si el objeto del litigio lo constituía un bien estatal imprescriptible e inenajenable; (ii) la exigibilidad del requisito de conciliación extrajudicial también dependía de determinar si el objeto del litigio lo constituía un bien estatal inalienable y, por tanto, si el asunto era susceptible de conciliación; y, (iii) el conflicto no era de puro derecho, porque la determinación de la naturaleza jurídica del inmueble objeto de las declaraciones y del contrato contenidos en la escritura pública requería esclarecer su localización, sus características físicas y las transformaciones que hubiera experimentado como consecuencia de la ejecución de obras públicas.

La norma aplicable para establecer la oportunidad de la demanda en función del objeto del litigio

25. El artículo 136 del CCA —disposición vigente en la fecha de otorgamiento de la escritura pública 2662 de 2007— regulaba la oportunidad para presentar la demanda[14]. La acción de nulidad podía ejercerse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto (num. 1º). La de nulidad y restablecimiento del derecho caducaba al cabo de cuatro meses, contados desde el día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso (num. 2º). En las controversias contractuales, el término era de dos años contados, por regla general, desde el día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvieran de fundamento (num. 10). Cuando se pretendía la nulidad absoluta del contrato, esta podía alegarse dentro de los dos años siguientes a su perfeccionamiento; sin embargo, si su vigencia era superior a ese término, la caducidad correspondía a la duración del negocio jurídico, sin exceder el término de cinco años (num. 10, lit. e).

---

[13] Mediante auto del 19 de mayo de 2026, la Sección Primera del Consejo de Estado remitió el expediente a la Sección Tercera. Señaló que en la demanda se pidió como pretensión consecuencial la cancelación de actos de registro, pero que las pretensiones principales estaban dirigidas a obtener la nulidad de la escritura pública 2662 de 2007 y del contrato estatal de compraventa allí contenido, por lo que la controversia era de naturaleza contractual y correspondía a la Sección Tercera. Una vez remitido el expediente, mediante auto del 24 de junio siguiente, la Subsección A admitió el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 23 de febrero de 2024 (SAMAI CE, índices 04 y 12). Como no se solicitaron pruebas en segunda instancia, no se corrió traslado para alegar de conclusión. Dentro del término previsto en el artículo 247.4 del CPACA, los demandados no se pronunciaron sobre el recurso. El Ministerio Público guardó silencio.

[14] El artículo 40 de la Ley 153 de 1887 establece que las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Sin embargo, los términos que hubieren comenzado a correr se regirán por las leyes vigentes cuando empezaron a correr.

26. El artículo 164 del CPACA establece reglas semejantes. La demanda puede presentarse en cualquier tiempo cuando se pretenda la nulidad en los términos del artículo 137 (num. 1º, lit. a). Cuando se pretenda la nulidad y el restablecimiento del derecho, el término es de cuatro meses contados desde el día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso (num. 2º, lit. d). En las controversias relativas a contratos, el término es de dos años contados, por regla general, desde el día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento (num. 2º, lit. j). Cuando se pretenda la nulidad absoluta o relativa del contrato, ese término se computa desde el día siguiente al de su perfeccionamiento y, en todo caso, la nulidad absoluta puede demandarse mientras el contrato se encuentre vigente.

27. Además, ambos códigos contienen una *regla especial* y equivalente en su contenido normativo, que no establece distinciones en función de la acción o del medio de control ejercido. El parágrafo 1º del artículo 136 del CCA disponía que, cuando "*el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables*", la acción no caducaría. El literal b) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA establece que, en ese mismo supuesto, la demanda puede presentarse en cualquier tiempo. Así, en esta clase de litigios, la demanda puede presentarse en cualquier tiempo, con independencia del medio de control al que correspondan las pretensiones formuladas[15].

28. Para determinar cuándo el objeto del litigio lo constituyen bienes estatales imprescriptibles e inenajenables, no basta con que el contrato o acto se relacione de forma mediata o indirecta con bienes de esa naturaleza. Es necesario que lo debatido esté centrado en esos atributos o incida directamente en ellos. Adicionalmente, la Subsección ha señalado que en los procesos "*en los que se pretende la nulidad absoluta de un contrato de exploración y de explotación minera por transgredir la normativa ambiental, no operarán los términos de caducidad, en atención a los derechos asociados con las zonas de protección ambiental y con los recursos naturales renovables, que son bienes imprescriptibles e inenajenables, los cuales gozan, además, de una importancia vital para la sociedad*"[16]. El contrato cuya nulidad se pretende en este proceso no es uno de concesión minera ni el cargo de nulidad se funda en la explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas.

29. En síntesis, la aplicación de la regla especial (CCA, art. 136, par. 1º; CPACA, art. 164.1, lit. b) no la determina únicamente la *naturaleza del bien sobre el que recaiga el acto o el contrato*; tampoco el *objeto del negocio jurídico.* La determina el *objeto del litigio*, entendido como la situación jurídica concreta sometida a decisión judicial. En otras palabras, la regla opera cuando la controversia tiene por objeto bienes estatales

---

[15] "*La única distinción que trae la norma es respecto de la naturaleza de los bienes sobre los que debe versar el litigio. El legislador si bien dejó un vacío en el texto porque no indicó que los litigios que involucran esos bienes se refieren a los actos o derechos que los tienen por objeto, no distinguió o excluyó ninguno de esos derechos o actos*". C.E., Sec. Tercera, Subsecc. B, Sent. 58.710 (párr. 34), ago. 3/2020. M.P. Alberto Montaña Plata. "*Cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables, la acción o el medio de control no caducarán*". C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 57.278 (temas), ago. 11/2025. M.P. María Adriana Marín.

[16] C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 57.278 (p. 25), ago. 11/2025. M.P. María Adriana Marín.

respecto de los cuales se debate una situación jurídica cuya definición involucra precisamente su carácter imprescriptible e inenajenable.

30. Si bastara una relación mediata e indirecta entre la controversia y los bienes estatales imprescriptibles e inenajenables, un número considerable de controversias sobre actos administrativos y contratos estatales podría quedar sustraído de los términos de caducidad (p. ej., la mayoría de los contratos de obra pública para la provisión de infraestructura de transporte). Esta interpretación comprometería la seguridad jurídica que la institución de la caducidad protege. El contratista o destinatario del acto administrativo podría acceder a la jurisdicción para reclamar derechos subjetivos derivados del contrato o lesionados por el acto administrativo sin límite temporal, aun cuando el objeto del litigio no verse sobre una situación jurídica cuya definición involucre el carácter imprescriptible e inenajenable del bien de propiedad pública.

31. Para establecer si el objeto de este litigio satisface la condición antes señalada, debe partirse de las pretensiones formuladas en la demanda. Zona Norte solicitó que se declarara la nulidad absoluta de los "*actos y contratos contenidos en la escritura pública No. 2662 de 22 de diciembre de 2007*", en virtud de los cuales la EDURBE declaró que le pertenecía el inmueble allí identificado. Además, pidió la nulidad absoluta del negocio jurídico de compraventa contenido en ese mismo instrumento, mediante el cual la EDURBE se obligó a transferir el derecho de dominio a Luis Manuel Sierra Samer.

32. Como consecuencia de lo anterior, solicitó la restitución del inmueble a la Nación y la cancelación del instrumento público y de sus inscripciones registrales. En este sentido, el objeto de las pretensiones de la demanda impedía que el Tribunal recondujera globalmente el litigio como si se tratara de la nulidad de un acto administrativo, cuando Zona Norte solicitó expresamente la nulidad de un negocio jurídico en el que intervino una entidad estatal (Ley 80 de 1993, arts. 2 y 32): el contrato de compraventa entre la EDURBE y Luis Manuel Sierra Samer. Esta súplica es propia de una controversia contractual.

33. La distinción de los actos jurídicos impugnados se reflejó en el folio de matrícula inmobiliaria 060-233833, abierto el 17 de enero de 2008 con fundamento en la escritura pública 2662 de 2007. En la anotación 001 se registró, a favor de la EDURBE, como modo de adquisición, la "*adjudicación baldíos en virtud de la Ley 62/1937 y sus decretos reglamentarios*"; en la anotación 002 se registró la compraventa mediante la cual EDURBE transfirió la propiedad del inmueble a Luis Manuel Sierra Samer[17].

34. Las pretensiones de Zona Norte responden a una misma causa: el inmueble era un bien de uso público de la Nación y, por esa condición, EDURBE no podía declarar unilateralmente para sí su dominio ni enajenarlo posteriormente. La demandante sostuvo que EDURBE se arrogó la propiedad de un bien de uso público de la Nación y pretendió transferir un derecho de dominio que no ostentaba.

[17] SAMAI, TA; in. 03, 01CuadernoNo1pdf, p. 47.

35. En conclusión, el objeto de las pretensiones y la *causa petendi* también imponían examinar la regla especial prevista en el parágrafo 1º del artículo 136 del CCA, cuyo contenido coincide con el del literal b) del numeral 1º del artículo 164 del CPACA. Por referirse específicamente a los litigios cuyo objeto lo constituyen bienes estatales imprescriptibles e inenajenables, esa regla debía considerarse al construir la premisa normativa del razonamiento y determinar si la demanda había sido presentada oportunamente.

36. El Tribunal estructuró su razonamiento únicamente a partir de la regla de caducidad prevista para las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho. Ese enfoque condujo, además, a que el Tribunal no examinara la naturaleza jurídica del inmueble, cuestión necesaria para establecer si se configuraba el supuesto de hecho de la regla especial sobre la oportunidad de la demanda. Por tanto, el razonamiento se construyó a partir de una premisa normativa incompleta y, en este punto, le asiste razón a la apelante.

La exigibilidad del requisito de procedibilidad de la conciliación en razón del objeto del litigio

37. El numeral 1º del artículo 161 del CPACA dispone: "*Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales*".

38. En términos semejantes, el artículo 35 de la Ley 640 de 2001 establecía que "*en los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia*". Por su parte, el artículo 2º del Decreto 1716 de 2009, compilado en el artículo 2.2.4.3.1.1.2 del Decreto 1069 de 2015, precisó que las entidades públicas y las personas privadas que desempeñaran funciones propias del Estado podían conciliar, total o parcialmente, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pudiera conocer la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

39. De esas disposiciones se desprenden dos presupuestos para que la conciliación extrajudicial constituya requisito de procedibilidad: (i) que el asunto sea susceptible de conciliación y (ii) que la demanda contenga pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa o controversias contractuales. La obligatoriedad del trámite conciliatorio previo depende de la concurrencia de ambos presupuestos.

40. La conciliación es un mecanismo de autocomposición mediante el cual las partes pueden resolver directamente sus diferencias a través de fórmulas de arreglo. Por esa razón, solo son susceptibles de conciliación los conflictos que recaigan sobre situaciones jurídicas de las cuales aquellas puedan disponer. Este examen debe recaer sobre el conflicto en su conjunto y no necesariamente sobre cada una de las pretensiones formuladas en la demanda. En consecuencia, no son conciliables las materias sometidas a una prohibición constitucional o legal de disposición ni aquellas

cuya definición corresponde exclusivamente al juez, como ocurre con la legalidad de los actos administrativos[18].

41. El Código Civil distingue entre los bienes de propiedad pública cuyo uso pertenece a todos los habitantes —bienes de uso público— y aquellos cuyo uso no pertenece generalmente a estos —bienes fiscales— (art. 674). Esta clasificación atiende al uso del bien y no determina automáticamente los atributos que integran su régimen jurídico de protección y gestión. En efecto, el artículo 63 de la Constitución Política establece que los bienes de uso público, pero también los parques naturales, las tierras comunales de los grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables —expresión equivalente, para estos efectos, a inenajenables— e imprescriptibles[19].

42. La inenajenabilidad impide que, mientras el bien permanezca sometido a ese régimen, su dominio sea transferido mediante un acto de disposición (Código Civil, art. 1521.1). A su vez, la imprescriptibilidad excluye que un particular adquiera su dominio por prescripción, aunque haya ejercido la posesión durante el tiempo previsto en la ley (Código Civil, arts. 2518 y 2519). Estos atributos no excluyen la titularidad del bien, sino la posibilidad jurídica de transferirla mediante un acto de enajenación o de adquirirla por prescripción.

43. Por tanto, los asuntos en los que el objeto del litigio —con el alcance indicado— lo constituyen bienes estatales imprescriptibles e inenajenables no son susceptibles de conciliación. En ellos, la controversia no recae únicamente sobre las consecuencias económicas de un acto o contrato, sino sobre la titularidad de bienes respecto de los cuales las partes carecen de poder de disposición. Estas no pueden reconocer mediante un acuerdo que un particular adquirió el dominio por prescripción, porque la imprescriptibilidad excluye ese modo de adquirir. Tampoco pueden convenir su transferencia, ratificar un acto de enajenación o acordar que el bien permanezca en el

---

[18] C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 61.329 (párr. 38), sep. 24/2021. M.P. José Roberto Sáchica Méndez: "*En esa medida, es ineludible agotar la conciliación extrajudicial como requisito para demandar ante esta jurisdicción, en ejercicio de la acción de controversias contractuales, siempre que se trate de conflictos de carácter conciliable. Sobre la caracterización de éstos últimos, viene bien precisar que el legislador estatuyó a través de la conciliación una etapa de arreglo previo y directo, ideada con el propósito de precaver la litigiosidad que involucra al Estado, de modo que este mecanismo se erige en una alternativa de solución de controversias, de las denominadas autocompositivas pues, más allá de las particularidades de su aprobación en sede contencioso administrativa, son las partes quienes promueven mediante fórmulas de arreglo, la solución de sus diferencias; por supuesto, dejando a salvo de este dispositivo aspectos que involucren derechos de incapaces y prohibiciones legales, entre otras materias, y excluyendo puntualmente aquellos asuntos que atañen a la legalidad de los actos administrativos*".

[19] C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 31.612, ene. 28/2015, M.P. Hernán Andrade Rincón (E): "*Las diferencias y puntos en común entre una y otra categoría son evidentes. En cuanto a los puntos en común, se puede afirmar que: i) ambas categorías se encuentran sometidas a un régimen de propiedad pública, tal y como lo reconoce el propio artículo 674 del Código Civil, en el entendido en que la expresión dominio contenida en el inciso primero de la referida disposición normativa debe entenderse como propiedad a la luz de lo dispuesto en el artículo 669 ejusdem, régimen de propiedad pública marcado por la pertenencia a una persona de derecho público; ii) en punto a su régimen jurídico, los bienes de uso público y los fiscales son imprescriptibles atendiendo lo prescrito en los artículos 2519 del Código Civil y 407 del C. de P. C. –ahora 375 C.G.P.-; iii) de igual manera, en lo que atañe a su inalienabilidad e inembargabilidad, el legislador ha establecido que los bienes de uso público y los fiscales destinados a un servicio público son inembargables –artículo 684 del C. de P. C.-, y serán inalienables aquellos que el constituyente o el legislador hayan calificado como tales, es el caso del subsuelo y del espectro electromagnético; y, iv) tanto los bienes de uso público como los fiscales se encuentran sometidos de manera general a un régimen de derecho público en cuanto a su gestión y administración".*

patrimonio de un particular, porque la inenajenabilidad impide disponer de su dominio mientras subsista el régimen jurídico que la establece[20].

44. Como se señaló anteriormente, el Tribunal no examinó si el inmueble respecto del cual EDURBE declaró su dominio y manifestó transferir el derecho de propiedad a Luis Manuel Sierra Samer tenía el carácter de imprescriptible e inenajenable. Para determinar la exigibilidad de la conciliación extrajudicial, se limitó a considerar que las pretensiones debían someterse a las reglas del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. A partir de esa calificación, concluyó que el trámite constituía requisito de procedibilidad.

45. Ese razonamiento únicamente tuvo en cuenta uno de los dos presupuestos concurrentes previstos en el numeral 1º del artículo 161 del CPACA: el tipo de pretensiones formuladas en la demanda. El Tribunal omitió establecer si el asunto era susceptible de conciliación, examen que exigía determinar si el objeto del litigio lo constituía un bien estatal dotado de los atributos de imprescriptibilidad e inenajenabilidad. En consecuencia, estructuró su razonamiento a partir de una premisa normativa incompleta y, en este punto, también le asiste razón a la apelante.

La determinación de la naturaleza jurídica del bien estatal objeto del litigio

46. Conforme a lo establecido previamente, para determinar si la demanda se presentó oportunamente y si era exigible el requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial, debía dilucidarse si el inmueble respecto del cual EDURBE declaró su dominio y manifestó transferir el derecho de propiedad a Luis Manuel Sierra Samer tenía el carácter de imprescriptible e inenajenable. El Tribunal no efectuó ese análisis. En lugar de ello, dictó sentencia anticipada antes de que se celebrara la audiencia inicial, oportunidad en la que correspondía decidir sobre el decreto de las pruebas solicitadas por las partes y de aquellas que considerara indispensables para esclarecer los hechos controvertidos (CPACA, art. 180.10).

47. Como ha señalado esta Subsección, cuando el juez de primera instancia dicta sentencia anticipada porque encuentra probada la caducidad, la omisión de las etapas restantes del proceso se justifica únicamente si esa conclusión es ajustada a derecho (CPACA, art. 182A.3). Por lo tanto, si al resolver la apelación el superior establece que la demanda fue presentada oportunamente, desaparece la razón que permitió prescindir del trámite ordinario y, en principio, no puede avanzar directamente hacia la resolución de fondo de la controversia. En ese evento, debe revocar la sentencia y

[20]C.E., Sec. Tercera, Sent. 14.390, mar. 18/2010. M.P. Mauricio Fajardo Gómez: "*Lo expuesto evidencia con claridad que el arrendamiento es un negocio jurídico propio del tráfico civil o comercial que, por su naturaleza, colide abiertamente con el carácter de uso público que corresponde a un bien sobre el cual pretende recaer un contrato de esta índole, pues el uso y goce exclusivo en cabeza del arrendatario impediría, per se, la utilización colectiva propia de tal clase de bienes, con lo cual se desnaturalizaría su afectación o destino jurídico, se desviaría su finalidad comunitaria hacia los intereses del particular que lo explota en su propio beneficio, más aún en casos como el que ocupa la atención de la Sala en el sub judice, en el que la calidad de comerciante del arrendatario lleva consigo el ánimo de lucro propio de tal actividad, con evidente lesión de intereses colectivos, tutelados por normas de orden público. // Admitir la posibilidad de que los bienes de uso público puedan ser susceptibles de convertirse en objeto material de un contrato de arrendamiento supondría soslayar el mandato contenido en el artículo 63 de la Carta, el cual determina que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables y si, como ya se dijo, tal inalienabilidad comporta el que los aludidos bienes se encuentren fuera del tráfico civil y mercantil, resulta censurable la celebración de negocios jurídicos en contravía de tal disposición (…)".*

devolver el expediente al Tribunal para que reanude la actuación desde el momento anterior a su adecuación al trámite de sentencia anticipada[21]. La devolución permite que la controversia sea decidida después de agotarse los actos procesales regulados en las normas adjetivas; además, garantiza el derecho de las partes a que el proceso surta efectivamente las dos instancias previstas por la ley.

48. Esa consecuencia no se deriva de la revocatoria de toda sentencia anticipada. Como también ha precisado la Subsección, la decisión de devolver el expediente no se justifica cuando el asunto sea de puro derecho o no haya pruebas por practicar y, por ello, no existan etapas del trámite ordinario que deban agotarse antes de resolver el mérito de las pretensiones[22].

49. Hasta este punto, la Sala no ha establecido si la demanda de Zona Norte fue presentada oportunamente. La conclusión alcanzada se limita a que el Tribunal declaró probada la caducidad sin una justificación suficiente, esto es, sin determinar la naturaleza jurídica del inmueble objeto del litigio ni examinar si resultaba aplicable la regla especial según la cual la demanda puede presentarse en cualquier tiempo cuando "*el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables*" (CCA, art. 136, par. 1º; CPACA, art. 164.1.b). En consecuencia, debe definirse si la calificación del actor es manifiestamente arbitraria o, en caso contrario, si la naturaleza del bien puede determinarse mediante la sola interpretación de las disposiciones jurídicas aplicables o si depende de esclarecer hechos controvertidos respecto de los cuales existían solicitudes probatorias pendientes de decisión. Esta distinción permite establecer si la Sala puede decidir si operó la caducidad o si debe devolver el expediente para que se agoten las etapas pendientes de la primera instancia.

---

[21] "*Surge como evidente que la causa que justifica omitir el trámite ordinario del proceso se sustenta única y exclusivamente en el hecho de que se encuentre configurada esa excepción –o cualquiera de aquellas a las que refiere mencionado numeral del artículo 182A–, puesto que, si ello no es así, no existirá razón válida al amparo del ordenamiento jurídico para que se pretermita el trámite dispuesto por el legislador para que las partes ejerzan su derecho al debido proceso. (…). En ese sentido, el parágrafo de ese mismo artículo 182A establece que, después de escuchar los alegatos de las partes respecto de las razones en las que el juez sustente la decisión de dictar sentencia anticipada, éste podrá reconsiderar esa decisión y continuar con el trámite del proceso. Aunque la norma no lo mencione expresamente, esta misma lógica es la que debe seguirse en caso de que, en sede de apelación, el ad quem concluya que la excepción que dio lugar a emitir el fallo sin que se surtieran todas las etapas del proceso no se configuró, en la medida que, llegada a esa conclusión, no habrá motivo válido que justifique que aquéllas se pretermitan, lo que impone que cuando esto ocurra, se deba devolver el proceso al a quo para que el trámite se surta en los términos ordinarios dispuestos por la ley*". C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 70.943 (párrs. 72 y 73), mar. 7/2025. M.P. José Roberto Sáchica Méndez.

[22] "*Cabe anotar, sin perjuicio de lo que la Sala dilucida en el sub judice, que los casos en los que debe reanudarse la actuación de primera instancia hasta que culmine íntegramente son aquellos en los que la sentencia anticipada que se revoca fue proferida sin haberse decretado ni practicado pruebas. Esto se precisa porque, en efecto, la normativa procesal prevé otros eventos en los que no hay lugar a ordenar ese trámite adicional, como cuando el asunto es de puro derecho o no hay pruebas por practicar. // Tal y como ocurrió en el asunto dilucidado con la jurisprudencia transcrita, en el caso sub judice se resolvió lo relativo a la excepción de caducidad mediante sentencia anticipada, sin haberse celebrado la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, por considerar el Tribunal que el indicado fenómeno procesal se había configurado, y que por ello no era necesario surtir todas las etapas de la primera instancia. En esa medida, dado que la Sala define en la presente causa que no operó la caducidad de la acción, y que por tanto, no había a lugar a dictar el fallo anticipado, deben agotarse todas las etapas de la primera instancia, so pena de la configuración de nulidad procesal por emitirse fallo definitivo sin decreto ni práctica de pruebas, pretermitiéndose, precisamente, el debido e íntegro agotamiento de ese primer grado jurisdiccional*". C.E., Sec. Tercera, Subsecc. A, Sent. 67.743 (p. 30), mar. 21/2025. M.P. María Adriana Marín.

50. La controversia bajo examen no corresponde a un asunto de puro derecho. En esta clase de asuntos, la decisión puede adoptarse mediante la interpretación y aplicación de las normas controlantes del caso, sin necesidad de formular enunciados probatorios sobre hechos concretos. Así ocurre, por ejemplo, en algunos juicios de legalidad, en los que la decisión se adopta únicamente mediante la confrontación abstracta del contenido normativo atribuido a dos disposiciones jerárquicamente ordenadas. En estos casos, el razonamiento judicial no se sustenta en una premisa fáctica acerca de los hechos probados en el proceso.

51. La premisa fáctica está integrada por enunciados probatorios del tipo "está probado que p". Por tanto, no basta con que el problema esté formulado mediante conceptos jurídicos o que su solución exija determinar el régimen aplicable para concluir que el asunto es de puro derecho. Si la aplicación de ese régimen depende de comprobar los hechos que integran el antecedente de la norma, el juez debe valorar las pruebas y formular los enunciados probatorios que sustentan la premisa fáctica de la decisión.

52. En la escritura pública 2662 de 2007, la EDURBE sustentó la declaración de dominio sobre el inmueble en la Ley 62 de 1937, el Decreto 7 de 1984, la Ley 768 de 2002 y el Acuerdo Distrital 002 de 2003. Según declaró en el instrumento público, este conjunto de normas la facultaba para recuperar, incorporar a su patrimonio y enajenar determinados terrenos resultantes de las obras de saneamiento de los cuerpos de agua de Cartagena. También señaló que el inmueble había surgido del terraplenado realizado por la Nación con ocasión de la construcción del Anillo Vial Cartagena-Barranquilla y que se había consolidado de manera irreversible mediante rellenos posteriores[23].

53. La Ley 62 de 1937 declaró de utilidad pública y ordenó la construcción de varias obras en Cartagena. La primera comprendía la limpia, canalización y angostamiento de los caños de la bahía. La segunda incluía el terraplenado y la urbanización de las orillas de los caños de Cartagena y el terraplenado de las "*orillas nortes*" de la Bahía

[23] "*SEGUNDO.- Que a la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A. 'EDURBE S.A.' (Edurbe S.A.) le está permitido hacer recuperación de tierras conforme al programa de saneamiento ambiental de Cartagena, en la forma prevista en el Decreto 007 del 04 de febrero de 1984, expedido por el Presidente de la República, en virtud de la facultad concedida por medio de la Ley 62 de 1937, cuyo texto se entrega para su protocolización, e igualmente apoyada en el Art. 9º de la Ley 62 de 1937, en el sentido de rescatar los derechos de la Nación en las orillas de la Bahía de Cartagena o en sus caños, que entidades públicas o personas particulares hayan usurpado, y venderlos con el fin de desarrollar su objeto social. // — TERCERO.- Que en consideración a que el Legislador Colombiano desafectó bienes de uso público que usurpen personas públicas o privadas, a favor de la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A. 'EDURBE S.A.', dándoles el carácter de bienes fiscales con destino al proyecto de saneamiento ambiental de los cuerpos interiores de agua de la ciudad de Cartagena, en los términos de la Ley 62 de 1937 y el Decreto 07 de 1984, se infiere que Edurbe S.A. tiene ese modo especial de adquirir el dominio de los bienes inmuebles usurpados por personas públicas o privadas. — CUARTO.- Que el Acuerdo número 002 de 04 de febrero de 2003 del Concejo Distrital de Cartagena, que por disposición del Legislador reglamentó la Ley 768 de 2002 y en su Art. 4º dispuso que Edurbe S.A. procederá a ejecutar las obras previstas en el programa de saneamiento ambiental de Cartagena, entre otros, con los lotes que recupere como consecuencia de la ejecución del proyecto y los usurpados por personas públicas o privadas en las orillas de los cuerpos internos de agua y de la Bahía de Cartagena. // — QUINTO. - Que en consecuencia viene a declarar, como en efecto declara, que pertenece a la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO DE BOLÍVAR S.A. 'EDURBE S.A.', atendiendo el modo especial de adquirir el dominio determinado en la Ley 62 de 1937 y su Decreto 07 de 1984, el siguiente bien inmueble (…). — SEXTO. - Que el predio descrito en el punto anterior se consolidó por causa del terraplenado realizado por la Nación colombiana con ocasión de la construcción de la obra pública denominada 'Anillo Vial' o 'Vía al Mar', terraplenado que dividió la Ciénaga de la Virgen y el agua que quedó (…) por rellenos, consolidándose de manera irreversible el predio*". SAMAI, TA; in. 03, 01CuadernoNo1pdf, pp. 41-42.

de las Ánimas (art. 1). La ley autorizó al Gobierno para vender los lotes de las orillas de los caños y de la bahía que fueran terraplenadas y dispuso que el producto de esas ventas se destinara a la ejecución de las obras (arts. 7 y 9). También ordenó promover las acciones conducentes a rescatar los derechos de la Nación en las orillas de la bahía de Cartagena o en sus caños que hubieran sido usurpados por entidades públicas o personas particulares (art. 5). La Ley 62 de 1937 no mencionó la "*Ciénaga de la Virgen*" ni ordenó respecto de ella obras de terraplenado o urbanización[24].

54. Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 7 de 1984. En sus considerandos se indicó que la Ley 62 de 1937 había ordenado la limpia, canalización y acotamiento de los caños de Cartagena, y el terraplenado y la urbanización de las orillas de los caños y de las bahías. Agregó que tales obras se habían tornado más urgentes debido al deterioro del sistema hídrico de la ciudad y que, para ejecutar el proyecto, era necesario asignar a una entidad la competencia para contratar las obras y realizar la urbanización, venta y uso de los terrenos rellenados con el dragado de los caños. Finalmente, se dejó constancia de que el Gobierno había verificado y aprobado los estudios de prefactibilidad, factibilidad y diseño del proyecto de recuperación sanitaria de Cartagena.

55. Con fundamento en esas consideraciones, el decreto ordenó la ejecución del "*proyecto de recuperación sanitaria de Cartagena*", que comprendía la limpia, canalización y acotamiento de los caños, así como el "*terraplenado y la urbanización de las orillas de los cuerpos de agua de Cartagena*". Además, designó a EDURBE como entidad competente y responsable de ejecutarlo (arts. 1 y 2). Entre las funciones atribuidas a esa entidad incluyó la contratación de las obras según los estudios efectuados, el terraplenado y la urbanización de las orillas según los trazados de los estudios realizados y la venta de los lotes recuperados mediante relleno (art. 3).

56. El decreto también dispuso que la Armada Nacional debía hacer respetar "*los derechos de la Nación en los caños, lagunas y ciénagas de Cartagena"*, impedir su ocupación de hecho y ejercer el control y la vigilancia de los cuerpos de agua, sus orillas y los terrenos recuperados mediante relleno (art. 4). La única disposición del decreto que mencionó expresamente la Ciénaga de la Virgen fue el artículo 7. Esta

[24] La Corte Constitucional se inhibió para pronunciarse sobre la exequibilidad de los artículos 1, 7, 8 y 9 de la Ley 62 de 1937, porque consideró que esta había perdido vigencia por el "agotamiento" de su objeto y no producía efectos jurídicos. Como uno de los fundamentos de esta conclusión, señaló que el artículo 3 del proyecto de ley 199 de 2018 Senado – 169 de 2018 Cámara, entonces pendiente de sanción presidencial, incluía expresamente la Ley 62 de 1937 entre los cuerpos normativos que habían perdido vigencia por esa causa. A partir de ello, sostuvo que "*el legislador determinó con autoridad que la Ley 62 de 1937 perdió vigencia*" y que no formaba parte del ordenamiento jurídico. La Corte sostuvo, además, que las obras y las fuentes de financiación enunciadas por la ley habían agotado su objeto y que su aplicación posterior en actuaciones administrativas o judiciales no dotaba de ultraactividad a la norma. Corte Const., Sent. C-408/19 (párrs. 27 a 34), sep. 3/2019. M.P. Carlos Bernal Pulido.
El Presidente de la República objetó por inconveniencia, entre otras disposiciones, el artículo 3 del proyecto de ley. El texto finalmente sancionado como Ley 2085 de 2021 únicamente derogó expresamente las normas incluidas en los listados de obsolescencia y contravención del régimen constitucional (Cfr. Informe a las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 169 de 2018 Cámara–199 de 2018 Senado, Gaceta del Congreso 783, ago. 27/2020, pp. 1 a 4). La Ley 62 de 1937 no fue incorporada en ninguno de ellos. Por tanto, la declaración legislativa mencionada por la Corte no quedó plasmada en la ley finalmente sancionada. La Sala no adopta en esta providencia una conclusión sobre la vigencia de la Ley 62 de 1937 ni sobre el agotamiento de su objeto para la fecha de otorgamiento de la escritura pública 2662 de 2007. La referencia anterior únicamente tiene por finalidad destacar que la aplicabilidad de esa disposición constituye una cuestión jurídica controvertida que debe resolverse al decidir el mérito del asunto.

norma atribuyó al Ministerio de Obras Públicas la ejecución de "*las obras de apertura de las conexiones hidráulicas de la Ciénaga de la Virgen, incluyendo La Boquilla y efectuará las obras de dragado requeridas para recuperar la mencionada ciénaga*".

57. La Ley 768 de 2002, mediante la cual se adoptó el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, atribuyó a las autoridades distritales facultades especiales relacionadas con el manejo, uso, preservación, recuperación, control y aprovechamiento de los bienes de uso público existentes dentro de su jurisdicción, sin perjuicio de las funciones de la Dirección General Marítima (art. 11). Sin embargo, exceptuó expresamente las zonas de bajamar y las aguas marítimas y fluviales sometidas a la jurisdicción de la DIMAR (art. 12).

58. En relación específica con el Distrito de Cartagena, atribuyó al Concejo Distrital la expedición de las normas relativas a la recuperación sanitaria del sistema de caños y lagunas interiores, mediante un acuerdo que debía adoptarse en coordinación con la DIMAR y las autoridades ambientales con jurisdicción en el Distrito. También dispuso que debían señalarse las obras de relleno y dragado indispensables para recuperar esa área, así como la destinación y el uso de los terrenos que surgieran como resultado de tales obras (art. 46).

59. Finalmente, mediante el Acuerdo 002 de 2003, en "*ejercicio de la potestad reglamentaria*" otorgada por la Ley 768 de 2002, el Concejo Distrital dictó "*normas relativas a la recuperación sanitaria del sistema de caños y lagunas interiores de la ciudad de Cartagena de Indias*". El acuerdo ordenó la ejecución del "*proyecto de recuperación sanitaria de Cartagena*", que comprendía la limpia, conservación, canalización y acotamiento de los caños, lagos, lagunas y ciénagas, así como el terraplenado y la urbanización de las orillas de los cuerpos de agua ubicados en la jurisdicción del Distrito (art. 1). En este acuerdo se designó a la EDURBE como entidad competente y responsable de ejecutar esas obras. Además, se precisó que las obras se ejecutarían con base en los estudios realizados por Hidrotec Ltda. (art. 2)[25].

60. Entre los recursos con los cuales EDURBE debía ejecutar las obras, el acuerdo incluyó "*el producido de la venta de los lotes que recupere como consecuencia de la ejecución del proyecto, y los usurpados por personas públicas o privadas en las orillas de los cuerpos de agua internos y de la bahía de Cartagena, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley 62 de 1937*" (art. 4.2). También declaró de utilidad pública "*los predios que se requieran para la ejecución de las obras del proyecto de recuperación, fomento y conservación de los cuerpos de agua y lagunas interiores y las necesarias para el desarrollo urbano que se genera como producto del proyecto de saneamiento*" (art. 8). Finalmente, dispuso que los predios afectados a proyectos viales serían transferidos por EDURBE al Distrito de Cartagena en propiedad y sin contraprestación económica (art. 10).

61. Bajo este contexto normativo y frente a las declaraciones contenidas en la escritura pública 2662 de 2007, debían dilucidarse varios asuntos de hecho y de derecho:

[25] SAMAI, TA; in. 03, 03CuadernoNo3pdf, pp. 30-32.

62. **En primer lugar**, debía establecerse cuál era la naturaleza jurídica del inmueble antes de la construcción del "Anillo Vial" y de las actuaciones adelantadas por la EDURBE.

63. Concretamente, era necesario determinar si, por su localización y sus características físicas, constituía un terreno de bajamar, como concluyó la DIMAR con fundamento en la inspección técnica realizada en el año 2008, esto es, después del otorgamiento de la escritura pública[26]. De acuerdo con el Decreto Ley 2324 de 1984, "*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*" (art. 166).

64. **En segundo lugar,** debía establecerse si el inmueble había experimentado alguna transformación física y, en caso afirmativo, cuándo ocurrió y qué intervención antrópica la produjo.

65. La escritura pública 2662 señala que el terreno había surgido del terraplenado efectuado por la Nación —no por la EDURBE— durante la construcción del Anillo Vial y que los rellenos posteriores lo habían consolidado de manera irreversible[27]. Sin embargo, luego del otorgamiento de la escritura, la DIMAR concluyó que la construcción del Anillo Vial únicamente había aislado el área de bajamar de la Ciénaga de la Virgen y que el terreno conservaba las mismas condiciones de bajamar. Por su parte, al resolver el recurso de reposición interpuesto por Luis Manuel Sierra contra la Resolución 053 de 2009, que había negado los permisos ambientales solicitados para adecuar el inmueble, CARDIQUE revocó íntegramente esa decisión. Como fundamento de la revocatoria, sostuvo que el predio había perdido su carácter de ecosistema interrelacionado con la ciénaga y, con base en esa apreciación, consideró técnica y ambientalmente viable su adecuación[28].

66. **En tercer lugar**, debía determinarse si el inmueble, *conforme a los hechos probados sobre su localización, sus características físicas y sus transformaciones*, se encontraba comprendido en los supuestos fácticos de las normas invocadas como

---

[26] La DIMAR - Capitanía de Puerto de Cartagena señaló: "*Con base en el anterior análisis y en lo establecido en la legislación antes mencionada se pudo determinar que el terreno se encuentra localizado sobre un área de bajamar perteneciente a la Ciénaga de la Virgen, el cual quedó aislado por la construcción de la denominada vía del Anillo Vial; por tanto, corresponde a un bien de uso público*". SAMAI, TA; in. 03, 01CuadernoNo1pdf, p. 51.

[27] En la escritura pública 2662 de 2007 se declaró que el inmueble se formó "*por causa del terraplenado realizado por la Nación colombiana con ocasión de la construcción de la obra pública denominada 'Anillo Vial' o 'Vía al Mar'*" y que, debido a rellenos posteriores, se había consolidado "*de manera irreversible*". SAMAI, TA; in. 03, 01CuadernoNo1pdf, p. 42.

[28] La motivación del acto indica: "*Que le asiste razón al recurrente en cuanto que no se tuvo en cuenta la desafectación contenida en la mencionada Escritura Pública No. 2262 del 22 de diciembre de 2007, luego no es dable hablar del predio como bien de uso público tal como se había señalado en el acto administrativo recurrido, por lo que fuerza por ese aspecto revocar en su integridad la decisión allí tomada // Que al considerar la Subdirección de Gestión Ambiental que el predio de propiedad del señor Luis Sierra Samer perdió su carácter de ecosistema interrelacionado con la ciénaga, así como su importancia como refugio de fauna por no evidenciarse presencia de ella, y al encontrarse en una zona determinada como urbanizable por el Plan de Ordenamiento Territorial, será del caso viabilizar técnica y ambientalmente su adecuación*". SAMAI, TA; in. 03, 01CuadernoNo1pdf, p. 86.

fundamento de las declaraciones y actos contenidos en la escritura pública 2662 de 2007.

67. Lo anterior implicaba interpretar la Ley 62 de 1937, el Decreto 7 de 1984, la Ley 768 de 2002 y el Acuerdo 002 de 2003, con el fin de establecer sus condiciones de aplicación. En este sentido, debía establecerse si el terreno que —según la escritura— se formó por el terraplenado realizado por la Nación durante la construcción del Anillo Vial podía considerarse uno de los "*lotes que* [EDURBE] *recupere como consecuencia de la ejecución del proyecto*" y si el terraplenado que lo produjo se encontraba comprendido entre las obras del "*proyecto de recuperación sanitaria de Cartagena*" (Acuerdo 002 de 2003, arts. 1, 2 y 4.2).

68. Solo después de agotar este análisis podía determinarse si los hechos probados se subsumían en los supuestos fácticos de esas disposiciones y, en caso afirmativo, si se producían las consecuencias que EDURBE hizo derivar de ellas: (i) la desafectación del inmueble como bien de uso público; (ii) su incorporación al patrimonio de la entidad; y (iii) la facultad de EDURBE para transferir su propiedad a un particular. Por lo tanto, el asunto no es de puro derecho.

69. Sobre esos hechos —que constituyen el tema de prueba— las partes formularon varias solicitudes probatorias. Zona Norte pidió que la Dirección General Marítima - Capitanía de Puerto de Cartagena realizara una experticia técnica sobre el inmueble para corroborar el carácter de bien de uso público de la zona en la que se encontraba[29]. El Distrito de Cartagena solicitó que el IGAC informara y remitiera los antecedentes fotográficos y planimétricos existentes sobre el predio[30]. Por su parte, Luis Manuel Sierra Samer pidió que la EDURBE remitiera todos los documentos que integraban el proyecto de mejoramiento integral de La Boquilla[31].

70. En este proceso, corresponde al juez y no a un perito ni a una entidad oficial establecer si el inmueble tenía el carácter de bien estatal imprescriptible e inenajenable al momento de otorgarse la escritura pública 2662 de 2007. De esa calificación dependen la oportunidad de la demanda, la exigibilidad de la conciliación extrajudicial y la resolución del mérito de las pretensiones. Sin embargo, para fundamentarla se requiere una premisa fáctica justificada a partir de las pruebas sobre la ubicación y las características físicas del inmueble, las transformaciones que hubiera experimentado y las intervenciones que las produjeron.

Conclusión

---

[29] "*Solicito con respeto se sirva oficiar a la Dirección General Marítima – Capitanía de Puerto de Cartagena, para que realicen experticio técnico en el área de terreno objeto de la demanda para que corroboren el carácter de bien de uso público de la zona donde se encuentra el lote objeto de esta demanda*". SAMAI, TA; in. 03, 01CuadernoNo1pdf, p. 42.

[30] El Distrito de Cartagena pidió: "*Sírvase oficiar al IGAC territorial Bolívar para que se sirvan informar los antecedentes fotográficos y planimétricos que existan sobre el inmueble objeto de la demanda, y en caso de que existiesen favor remitir copias de los mismos*". SAMAI, TA; in. 03, 01CuadernoNo1pdf, p. 154.

[31] Luis Manuel Sierra Samer solicitó: "*Se oficie a la Empresa de Desarrollo Urbano de Bolívar – EDURBE S.A. para que envíe con destino al expediente copia de todos los documentos que hacen parte del proyecto mejoramiento integral de La Boquilla*". SAMAI, TA; in. 03, 01CuadernoNo1pdf, p. 193.

71. El Tribunal declaró probada la caducidad y dictó sentencia anticipada antes de resolver las solicitudes probatorias formuladas por las partes. La determinación de la naturaleza jurídica que tenía el inmueble al tiempo de otorgarse la escritura pública 2662 de 2007 no constituye una cuestión de puro derecho. Las pruebas solicitadas recaen precisamente sobre los hechos necesarios para establecer si el bien tenía el carácter de imprescriptible e inenajenable, calificación de la que dependían tanto la aplicación de la regla especial sobre la oportunidad de la demanda como la exigibilidad del requisito de procedibilidad de la conciliación extrajudicial.

72. En estas condiciones, la Sala no puede decidir si operó la caducidad, determinar si era exigible ese requisito de procedibilidad ni avanzar hacia la resolución de fondo sin pretermitir las oportunidades para el decreto, la práctica y la contradicción de las pruebas y el íntegro agotamiento de la primera instancia. En consecuencia, revocará la sentencia apelada y devolverá el expediente al Tribunal de origen para que reanude el trámite desde el momento anterior al auto mediante el cual anunció que adoptaría sentencia anticipada.

Costas

73. El numeral 1 del artículo 365 del CGP, aplicable a los procesos que se adelantan ante esta jurisdicción (CPACA, art. 188), establece: "*se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto*". A su vez, el numeral 4 dispone: "*cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias*". El recurso de apelación interpuesto por Zona Norte prosperó, por lo que no procede condenarla en costas. Aunque este proveído revoca totalmente la providencia apelada, no decide el mérito de las pretensiones y, por tanto, no permite identificar a la parte vencida en el proceso. En consecuencia, no se impondrá condena en costas.

IV. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia dictada el 23 de febrero de 2024 por el Tribunal Administrativo de Bolívar.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal Administrativo de Bolívar para que continúe con el trámite del proceso en la etapa que corresponda, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ
Aclaración de voto

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: *se deja constancia de que esta providencia se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.* ***Se recuerda que, con la finalidad de tener acceso al expediente, los abogados tienen la responsabilidad de registrarse en el sistema Samai****.*

VF