

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veintiséis (26) de marzo de dos mil veinticinco (2025)

**Consejero ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Radicación:** 68001-23-33-002-2019-010392-02 (69.595)  
**Demandante:** JAIRO LIZARAZO MONTERO  
**Demandado:** MUNICIPIO DE BUCARAMANGA (SANTADER)  
**Medio de control:** REPARACIÓN DIRECTA  
**Asunto:** APELACIÓN DE SENTENCIA - OCUPACIÓN PERMANENTE DE UN INMUEBLE POR TRABAJOS PÚBLICOS

*Síntesis del caso: la parte demandante alega un daño consistente en la ocupación de un predio de su propiedad y la consecuente disminución de la extensión del correspondiente terreno, el cual atribuye a la ejecución de una obra pública por parte del municipio de Bucaramanga (Santander) quien no ha procedido a la correspondiente indemnización.*

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante<sup>1</sup> en contra de la sentencia proferida el 6 de diciembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Santander<sup>2</sup> mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, en los siguientes términos:

**“PRIMERO: DECLARAR FUNDADO** el impedimento manifestado por la Magistrada Francy del Pilar Pinilla Pedraza, conforme lo expuesto en la parte motiva. En consecuencia, se le separa del conocimiento del presente asunto.

**SEGUNDO: NEGAR** la caducidad del medio de control de reparación directa, propuesta por el Municipio de Bucaramanga.

**TERCERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda que formuló el señor Jairo Lizarazo Montero contra el Municipio de Bucaramanga, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

**CUARTO: CONDENAR EN COSTAS** al demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia (...)<sup>3</sup>. (negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

<sup>1</sup> Índice 71 Samai de la primera instancia: 68001-23-33-002-2019-010392-00.

<sup>2</sup> Índice 68 Samai de la primera instancia: 68001-23-33-002-2019-010392-00.

<sup>3</sup>Pg. 15 – archivo 35-SENTENCIADEPRIMERAINSTANCIA-SENTORD1(.docx), Índice 68 Samai de la primera instancia: 68001-23-33-002-2019-010392-00.

## I. ANTECEDENTES

### 1. La demanda

El 19 de diciembre de 2018<sup>4</sup>, el señor Luis Francisco Quiroga, por intermedio de apoderado judicial presentó demanda a través del medio de control de reparación directa consagrado en el artículo 140 del CPACA<sup>5</sup> en contra del Municipio de Bucaramanga (Santander) con las siguientes súplicas:

**“PRIMERO:** Se declare al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA**, entidad de derecho público e identificada con NIT 890.201.222-0, responsable administrativamente de todos los daños y perjuicios causados al señor **JAIRO LIZARAZO MONTERO** por el daño antijurídico derivado de la ocupación ilegal sobre el bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 300-267950 de la oficina de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, con cédula catastral No. 68001010407480008000 ubicado en la calle 70 lote B barrio Antonia Santos de Jurisdicción del municipio de Bucaramanga.

**SEGUNDO:** Se ordene al **MUNICIPIO DE BUCARAMANGA** como responsable de todos los perjuicios y daños causados al señor **JAIRO LIZARAZO MONTERO** mayor de edad y vecino de Bucaramanga e identificado con la cédula de ciudadanía número 91.204.974 expedida en Bucaramanga (S/der), pagar e indemnizar al mismo, por las siguientes sumas de dinero debidamente indexadas, así:

2.1. -La estimación de los **DAÑOS MATERIALES**, por valor de MIL CUATROCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL DOSCIENTOS VEINTIDÓS PESOS (\$1.429.678.222), al momento de la presentación de la demanda, suma de dinero que deberá ser indexada teniendo al momento de pago de la obligación y conforme las reglas legales.

2.2. - La estimación de los **DAÑOS MORALES**, a favor de mí representado, por la suma de CINCUENTA SALARIOS MINIMOS LEGALES MENSUALES (\$50 SMLV), debido a los dolores y perjuicios (sic) ha sufrido por verse privado de su propiedad y que se tasan al momento de la presentación de la demanda en ese valor, suma de dinero que deberá ser indexada conforme las reglas legales.

**TERCERO:** Se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada” (fl. 115 cdno. ppal. negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

### 2. Hechos

Como fundamento fáctico la parte actora invocó, en síntesis, lo siguiente:

<sup>4</sup>, Índice 33 Samai de la primera instancia, radicación no. 68001-23-33-002-2019-010392-00, link expediente digital, [68001233300020190103900](#), archivo: 002ActaReparto.pdf.

<sup>5</sup> Índice 33 Samai de la primera instancia, radicación no. 68001-23-33-002-2019-010392-00, link expediente digital, [68001233300020190103900](#), archivo 0003Demanda.pdf.

1) Mediante la escritura pública no. 1440 del 10 de julio de 2010 de la Notaría Décima del Círculo de Bucaramanga (Santander), a través de una dación en pago, el señor Jairo Lizarazo Montero adquirió el derecho de dominio sobre un inmueble denominado “calle 70 lote B” ubicado en el barrio Antonia Santos de la ciudad de Bucaramanga (Santander), de una extensión aproximada de 2.815,50 m2, identificado con la matrícula inmobiliaria no. 300-267950 y cédula catastral no. 68001010407480008000, por virtud de la transferencia de la propiedad que le hizo el señor José Vicente Buenahora Araque.

2) Desde entonces el demandante ha venido ejerciendo derechos de “propietario y poseedor de manera pacífica, tranquila, pública y con el cumplimiento de las normas legales” (fl. 113 cdno. ppal.), ha realizado actos de señor y dueño encaminados a ejecutar actividades comerciales tales como edificar “un concesionario de vehículos y unas bodegas”, adicionalmente, cumple con su obligación de pago del impuesto predial, sobre el cual adeuda algunas sumas.

3) El 22 de octubre de 2013, la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Bucaramanga declaró el referido predio como de utilidad pública y, posteriormente, el 25 de abril de 2014, el ente territorial le hizo una oferta de compra por un área de 1.064 m2 para destinarlos a la construcción del corredor vial primario entre Bucaramanga y Floridablanca (Santander).

4) No obstante, el 5 de septiembre de 2014 el municipio de Bucaramanga canceló la oferta de compra porque, en su criterio, la entidad pública era la propietaria del inmueble y no el demandante.

5) El municipio construyó la vía y fue habilitada para el tránsito de vehículos automotores, con lo cual se provocó un daño antijurídico por causa de una ocupación arbitraria del terreno sin proceder a la previa indemnización, “desconociendo los derechos como (...) propietario y poseedor” (fl. 114 cdno. 1) sobre el bien inmueble en cuestión.

### **3. Contestación de la demanda**

El municipio de Bucaramanga dio contestación a la demanda el 30 de julio de 2019 a través de apoderado judicial, solicitó que las pretensiones fueran negadas (fls. 137 a 148 cdno. ppal.) en apoyo de lo cual expresó lo siguiente:

1) No es cierto que el área cuya ocupación se alega pertenezca al demandante ya que, en realidad forma parte de un lote de mayor extensión adquirido por el ente territorial mediante la escritura pública no. 1043 del 19 de mayo de 1975 de la Notaría Primera del Círculo de Bucaramanga, ese instrumento fue inscrito el 23 de mayo de 1975 en la partida 1123, folio 006 del Libro Primero (1º), Tomo 4-A de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga; adicionalmente, el alinderamiento de este predio quedó consignado en la escritura pública no. 182 de enero de 2006 de la Notaría Décima de Bucaramanga con folio de matrícula inmobiliaria 300-303877 y un área de 18.930 m².

2) El inmueble sobre el cual el señor Jairo Lizarazo Montero afirma ser propietario, identificado como “*calle 70 Lote B*”, presenta una situación de falsa tradición; del análisis del folio de matrícula inmobiliaria no. 300-267950 y de los títulos de enajenación correspondientes se evidencia que el señor José Vicente Buenahora Araque adquirió inicialmente dicho predio con una extensión de tan solo 118,37 m², sin embargo, cuando se lo transfirió al demandante el área registrada aumentó irregularmente a 2.931 m², para lo cual se basó en un levantamiento topográfico realizado por el IGAC sin la debida verificación de áreas o linderos; esto indica que el vendedor del bien se aprovechó de la colindancia con un predio de propiedad del municipio para intentar apropiarse ilegalmente de una porción adicional de terreno.

3) Con base en lo anterior se configuran las excepciones de “*falta de legitimación en la causa por activa*”, “*inexistencia del derecho de propiedad alegado por parte del demandante*”, “*ausencia del daño alegado*” e “*inexistencia de nexo de causalidad entre la construcción del tercer carril y el presunto daño*”.

4) Adicionalmente, se configura la excepción de “*caducidad*”<sup>6</sup> porque la demanda debió presentarse dentro de los (2) años siguientes al 5 de septiembre de 2014 cuando el municipio de Bucaramanga revocó la oferta de compra sobre la base de considerar que sí era el propietario del terreno sobre el cual iba a construir la obra pública<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> En auto del 16 de julio de 2021, el Tribunal Administrativo de Santander, en los términos del artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, negó la excepción previa de “*falta de legitimación en la causa por activa*” y, frente a la de caducidad dijo que sería resuelta en la sentencia.

<sup>7</sup> Mediante auto del 30 de agosto de 2022, el Tribunal Administrativo de Santander emitió decisión a través de la cual se abstuvo de fijar fecha y hora para la audiencia inicial, declaró agotadas las etapas de saneamiento del proceso, de conciliación, de medidas cautelares, fijó el litigio y ordenó el decreto e incorporación de pruebas. (índice 43 Samai de la primera instancia.); contra esta decisión se presentó recurso de reposición y en subsidio de apelación por la parte demandante, la reposición fue negada y se concedió la apelación en el efecto devolutivo (índice 49 Samai de la primera instancia), el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B confirmó la decisión apelada en auto del 2 de junio de 2023 (índice 4 Samai, radicación no. 68001-23-33-2019-010392-02).

#### 4. La sentencia de primera instancia

El 6 de diciembre de 2022, el Tribunal Administrativo de Santander negó las pretensiones de la demanda<sup>8</sup> con sustento en las razones que se exponen a continuación:

1) No se configura la excepción de caducidad, el argumento de la parte demandada según el cual el término debe computarse desde 2014 cuando el municipio de Bucaramanga revocó la orden de compra del inmueble no es válido, por el contrario, el plazo debe contarse desde la finalización de las obras que dieron lugar a la ocupación del terreno, empero, el ente público no acreditó la fecha exacta de finalización del intercambiador vial; de este modo, para garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia se toma en cuenta lo manifestado por el demandante quien indicó que dicho evento ocurrió en noviembre de 2016.

En consecuencia, el término para presentar la demanda vencía en noviembre de 2018, pero estuvo suspendido entre el 17 de agosto y el 2 de octubre de 2017 debido al trámite de conciliación extrajudicial, por lo tanto, la demanda presentada el 18 de diciembre de 2018 es oportuna.

2) No hay prueba del daño, los elementos de convicción aportados revelan discrepancias sobre la tradición del inmueble del demandante, en los antecedentes de la compra realizada por Jairo Antonio Lizarazo Montero no consta ningún documento que acredite que su propiedad tuviera una extensión de 2.815 m<sup>2</sup>.

3) De las escrituras públicas obrantes en el proceso se concluye que el predio, anteriormente de los hermanos Buenahora y colindante con terrenos del municipio, tenía una extensión original de 300 m<sup>2</sup>, pero, luego fue fraccionado mediante la escritura pública no. 5258 del 18 de octubre de 1996 en tres (3) lotes: (i) 41.58 m<sup>2</sup>, (ii) 118.37 m<sup>2</sup> y (iii) 131 m<sup>2</sup>.

4) El demandante adquirió el terreno mediante dación en pago, pero, existen diferencias entre la porción de propiedad de José Vicente Buenahora Araque y la entregada a Jairo Lizarazo Montero, además, está acreditado que el municipio tenía adjudicados 18.930 m<sup>2</sup> en la zona desde el año 1975.

---

<sup>8</sup> Índice 68 Sama de la primera instancia, radicación no. 68001-23-33-2019-010392-00.

5) Los testimonios recaudados no aportan información relevante sobre las discrepancias acerca de la extensión del terreno entre la tradición de la familia Buenahora y la de Jairo Lizarazo Montero.

6) En suma, el demandante no probó ser propietario de los 2.815 m<sup>2</sup>, pues, existen diferencias significativas entre la extensión original del terreno y la porción que recibió de manos de José Vicente Buenahora Araque, en este sentido, si está pendiente la *determinación* del terreno, aunque consta una escritura pública registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, nada puede agregarse sobre la ocupación, posesión o tenencia.

## 5. El recurso de apelación

En escrito del 13 de enero de 2013, la parte demandante solicitó que se revoque la sentencia apelada y se acceda a las súplicas de la demanda<sup>9</sup>, por cuanto:

1) El *a quo* no valoró adecuadamente las pruebas del proceso, por cuanto, concluyó erróneamente que no se acreditó la propiedad del demandante sobre la totalidad de los 2.815,50 m<sup>2</sup> que contiene el inmueble, so pretexto de una supuesta divergencia en las extensiones que aparecen en los títulos de adquisición, se redujo a valorar el contenido de la escritura pública no. 5258 del 18 de octubre de 1996 de la Notaría Séptima del Círculo de Bucaramanga que refiere un área de terreno de 118,37 m<sup>2</sup>, pero, sin considerar documentos posteriores que corrigieron y ampliaron el metraje, tales como la escritura pública no. 613 de 1998 de la Notaría Décima del Círculo de Bucaramanga que aclaró que la cabida aproximada era de 2.931 m<sup>2</sup> y los linderos del predio con base en estudios topográficos del IGAC, igualmente dejó de lado la escritura pública no. 919 de 1999 de la Notaría Décima del Círculo de Bucaramanga que también refleja el área del predio en 2.931 m<sup>2</sup>.

2) La primera instancia inobservó la existencia de actos administrativos y documentos oficiales que respaldan que el bien inmueble sí cuenta con el metraje indicado en la escritura a través de la cual fue adquirido, tales como: (i) la Resolución no. SI-GP-0045 de 2014 expedida por el municipio de Bucaramanga que reconoció que el área del predio es de 2.815,50 m<sup>2</sup> y formuló oferta de compra sobre una fracción del mismo, (ii) la certificación no. 00504017 del IGAC del 1 de febrero de 2012 donde se hizo constar que el área si corresponde a una extensión de 2.816 m<sup>2</sup>; (iii) la Resolución no. 68-001-0227-2008 del 18 de marzo de 2008 del IGAC que ordenó la inscripción del predio en el

---

<sup>9</sup> Índice 71 Samai de la primera instancia, radicación no. 68001-23-33-2019-010392-00.

catastro del municipio de Bucaramanga (Santander) y, (iv) la Resolución 616 del 20 de octubre de 2005 de la Oficina Asesora de Planeación Municipal del municipio de Bucaramanga (Santander) referente a la precisión cartográfica del bien.

3) El fallo impugnado desconoció los criterios fijados por el Consejo de Estado para la acreditación de la propiedad sobre un bien inmueble, es decir, a través del título (escritura pública) y el modo (inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria), documentos que aportó con la demanda, es decir, la escritura pública no. 1440 del 10 de julio de 2002 y el certificado de libertad y tradición correspondiente a la matrícula inmobiliaria no. 300-267950.

4) La sentencia se enfocó en discutir la titularidad del demandante sobre el predio y no exactamente en el daño antijurídico derivado de la ocupación por parte del municipio de Bucaramanga; el daño antijurídico es claro, debido a que el municipio ocupó permanentemente una parte del predio sin indemnizar al propietario, adicionalmente, vulneró el derecho a la igualdad porque otros propietarios afectados por la ampliación de la vía sí fueron indemnizados.

5) Se desconocieron los derechos a la propiedad privada y el debido proceso, también el principio de confianza legítima ya que, a pesar de que el municipio ha reconocido como propietario al demandante para efectos del pago de impuesto predial, se le niega el reconocimiento de indemnización por causa de la ocupación.

6) La sentencia impugnada desconoció lo afirmado por los declarantes Luis Alberto Herrera Osorio, Jaime Ordóñez Ratiaga y Esperanza Pinzón Gómez, quienes dieron cuenta de los actos realizados por dicha persona sobre el predio, tales como remoción del suelo y actividades encaminadas a edificar un concesionario de vehículos con lo cual se comprueba el ejercicio de señor y dueño del actor sobre el inmueble.

7) Con sustento en los artículos 212 y 247 del CPACA se pide decretar como prueba el avalúo comercial no. 039-2018 elaborado por el señor Samuel Caicedo Torres sobre el inmueble ocupado<sup>10</sup>, quien visitó el bien el 31 de octubre de 2018 con el propósito de determinar el daño sufrido por el demandante, prueba que fue pedida en la demanda y negada por la primera instancia, decisión que fue apelada y concedida en el efecto devolutivo y que para la fecha de la apelación no se había resuelto.

---

<sup>10</sup> Esta solicitud probatoria fue resuelta en segunda instancia mediante auto del 17 de enero de 2025 en el sentido de negarla, por cuanto en auto del 23 de junio de 2023, en sede de apelación, ya se había decidido sobre la materia respecto de la providencia del 13 de julio de 2022 del Tribunal Administrativo de Santander que negó esa prueba (índice 16 Samai).

## **6. Actuación surtida en segunda instancia**

Por auto del 7 de julio de 2023 se admitió el recurso de apelación (índice 3 Samai); en el término establecido en el numeral 4 del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 66 de la Ley 2080 de 2021, las partes guardaron silencio.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) análisis de la impugnación, 3) conclusión y 4) condena en costas.

### **1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión**

Corresponde a la Sala determinar si se reúnen los elementos requeridos para declarar extracontractual y patrimonialmente responsable al municipio de Bucaramanga (Santander) del supuesto daño ocasionado al señor Jairo Lizarazo Montero por causa de la construcción de un corredor vial que, supuestamente, afectó el predio de propiedad de dicha persona en una extensión de 1.064 m<sup>2</sup>, inmueble ubicado en la calle 70, lote B del barrio Antonia Santos de esa ciudad e identificado con la matrícula inmobiliaria no. 300-267950.

El tribunal de primera instancia negó las pretensiones de la demanda, consideró que no está probado el daño porque las pruebas del proceso evidencian discrepancias sobre la tradición del inmueble afectado dado que, a partir de la verificación de las escrituras públicas que antecedieron a la adquisición del bien, se observa que este se desprendió de un terreno que contaba con tan solo 300 m<sup>2</sup> y que fue dividido, no obstante, para cuando el accionante lo adquirió tenía un área de 2.815 m<sup>2</sup>; frente a lo anterior, en la apelación, el demandante alude a una indebida valoración probatoria porque, en su criterio, existen pruebas documentales consistentes en certificaciones, escrituras públicas y actos administrativos que corroboran que la extensión real del predio en cuestión es de 2.815 m<sup>2</sup>.

El fallo apelado será confirmado, la Sala estima que le asistió razón al tribunal de primera instancia porque es cierto que no hay prueba del daño, si bien en el expediente obran una serie de documentos que indican que el inmueble del demandante tiene un área de 2.815 m<sup>2</sup>; también lo es que hay otros que ponen en duda esa circunstancia y de los cuales se desprende que su extensión real sería mucho menor a la declarada y que, en consecuencia, no permiten demostrar que haya sido ocupado con las obras públicas desarrolladas por el municipio de Bucaramanga.

## **2. Análisis de la impugnación**

1) El examen de los argumentos de las partes y la sentencia de primera instancia, permite a la Sala advertir que el punto central de discusión es la existencia del daño, la parte demandante sostiene que la obra vial construida por el Municipio de Bucaramanga (Santander) ocupó terrenos de su propiedad, sin embargo, el ente territorial argumenta lo contrario, afirma que el área ocupada forma parte de un inmueble colindante de mayor extensión que le pertenece a esa entidad pública.

2) En relación con lo anterior, es preciso señalar que para acreditar la propiedad el demandante aportó con la demanda copia de la escritura pública no. 1440 del 10 de julio de 2003 otorgada en la Notaría Décima del Círculo de Bucaramanga, mediante este documento, el señor Jairo Lizarazo Montero adquirió, a través de una dación en pago realizada por el señor José Vicente Buenahora Araque, el bien inmueble denominado “*calle 70, Lote B*” ubicado en el barrio Antonia Santos del municipio de Bucaramanga (Santander), identificado con la matrícula inmobiliaria No. 300-267950; en dicho documento consta que el inmueble tiene una extensión aproximada de 2.815 m<sup>2</sup>, además, según los datos allí consignados, el predio limita por el costado occidental “*con lote de terreno del Municipio y encierra*” (fls. 65 a 78 cdno. ppal.).

Adicionalmente, se aportó el correspondiente certificado de tradición y libertad, a partir del cual es posible verificar que dicha adquisición fue inscrita en la anotación no. 3 del 14 de julio de 2023 en favor del demandante como titular del derecho real de dominio (fl. 3 cdno. 1).

3) Para esclarecer la cuestión principal relativa a las dudas planteadas por el tribunal sobre la verdadera extensión del inmueble presuntamente ocupado, es necesario abordar los siguientes aspectos: (i) los antecedentes del predio identificado con la

matrícula inmobiliaria No. 300-267950 y, (ii) dar respuesta puntual a los cargos de la apelación.

## **2.1 Antecedentes del predio identificado con la matrícula inmobiliaria no. 300-267950 y ausencia de daño**

1) De conformidad con los elementos de prueba aportados con la demanda, se observa que los actos y negocios jurídicos que precedieron a la adquisición de la propiedad del inmueble conocido como “*calle 70, Lote B*” con matrícula inmobiliaria no. 300-26750 por parte del señor Jairo Lizarazo Montero fueron los siguientes:

a) A través de la escritura pública no. 957 del 1 de abril de 1952 de la Notaría Primera de Bucaramanga la señora Ana Dominga Araque de Buenahora compró una casa ubicada en la carrera 15 no. 70-17 de la ciudad de Bucaramanga (Santander), de una extensión de 30 metros de frente por 10 metros de fondo, para un área total de 300 m<sup>2</sup>, identificada catastralmente con el no. 010400100002000 y el folio de matrícula inmobiliaria no. **3000-88087**<sup>11</sup> (fls. 165 a 169 cdno. ppal.).

b) Mediante sentencia del 22 de abril de 1985 del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bucaramanga se adjudicó el referido inmueble a los herederos de la señora Ana Dominga Araque de Buenahora, es decir, en común y proindiviso a los señores Misael Buenahora Sánchez, Leonor Buenahora Araque, Ana de Dios Buenahora Araque, Gabriel Buenahora Araque, **José Vicente Buenahora Araque**, María del Carmen Buenahora Araque y Rito Antonio Buenahora Araque<sup>12</sup>.

c) Mediante las escrituras públicas números 2.235 del 17 de junio de 1992, 2.368 del 26 de junio de 1992, 4.525 del 2 de septiembre de 1994 y 2.863 del 8 de junio de 1995, todas de la Notaría Séptima de Bucaramanga, el señor **José Vicente Buenahora Araque** compró los derechos de cuota sobre ese inmueble que les había correspondido en la sucesión a los señores María del Carmen Buenahora Araque, Ana de Dios Buenahora Araque, Misael Buenahora Sánchez y Leonor Buenahora Araque<sup>13</sup>.

Por otra parte, en la anotación no. 5 del correspondiente folio de matrícula inmobiliaria aparece un acto jurídico denominado “*adjudicación sucesión cuota*” de Gabriel

<sup>11</sup> Anotación no. 1 del folio de matrícula inmobiliaria no. 300-88087 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga (fl. 170 cdno. ppal.).

<sup>12</sup> Anotación no. 2 del folio de matrícula inmobiliaria no. 300-88087 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga (fl. 170 cdno. ppal.).

<sup>13</sup> Anotaciones 3, 4, 8 y 11 del folio de matrícula inmobiliaria no. 300-88087 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga (fls. 170 y 171 cdno. ppal.).

Buenahora Araque en favor de Misael Sánchez Buenahora, a través de la escritura pública no. 3829 del 2 de octubre de 1992 de la Notaría Séptima de Bucaramanga (fl. 171 cdno. ppal.).

d) Posteriormente, en la escritura pública no. 5.285 del 18 de octubre de 1996 de la Notaría Séptima de Bucaramanga, los señores Misael Buenahora Sánchez, **José Vicente Buenahora Araque** y Rito Antonio Buenahora Araque, procedieron a la división material del referido inmueble y su adjudicación en tres (3) lotes diferentes, a saber: (i) lote número uno (1), de una extensión de 41,58 m<sup>2</sup> en favor de Rito Antonio Buenahora Araque al cual se le asignó el folio de matrícula inmobiliaria no. 300-242931; (ii) lote número dos (2), de una cabida de **118,37 m<sup>2</sup>** para **José Vicente Buenahora Araque** que pasó a identificarse con el folio de matrícula inmobiliaria no. **300-242932**<sup>14</sup> y; (iii) lote número tres (3) en favor de Misael Buenahora Sánchez, de un área aproximada de 131 m<sup>2</sup>, al cual se le asignó el folio de matrícula inmobiliaria no. 300-242933<sup>15</sup> (fls. 172 a 174 cdno. ppal.).

e) En relación con el “lote número dos (2)”, ubicado en la calle 70 no. 31 – 15 del barrio Antonia Santos de la ciudad de Bucaramanga que tenía una extensión de 118,37 m<sup>2</sup> y le fue asignada la matrícula inmobiliaria no. 300-242932, se observa que el señor José Vicente Buenahora Araque mediante escritura pública no. 613 del 28 de mayo de 1998 de la Notaría Décima de Bucaramanga procedió a aclarar la cabida y los linderos<sup>16</sup> “de acuerdo al plano de levantamiento topográfico y certificado de áreas número 002260, expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de veintiséis (26) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998)”.

Realizado el acto de aclaración, en la misma escritura pública el señor José Vicente Buenahora Araque enajenó una parte de ese predio identificado como “lote de terreno” en favor de Fernando Osorio Buenahora, en una extensión de 47 metros cuadrados<sup>17</sup>,

<sup>14</sup> Respecto de este inmueble se describieron los siguientes linderos: “Por el Norte: con la peatonal carrera (ilegible) en 11,47 metros; Por el oriente: con Misael Buenahora Sánchez en 9,70 metros; Por el Sur: con la C.D.M.B. y Rito Antonio Buenahora Araque, en 13,60 metros; Por el Occidente con Rito Antonio Buenahora Araque que 8,75 metros.” (fl. 177 cdno. ppal.).

<sup>15</sup> Anotación no. 15 del folio de matrícula inmobiliaria no. 300-88087 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga (fls. 171 cdno. ppal.).

<sup>16</sup> Sobre los linderos, la actualización fue la siguiente: “POR EL NOROCCIDENTE, con la autopista que de Bucaramanga, conduce al Municipio de Floridablanca, POR EL NORORIENTE, con peatonal carrera 31 con propiedades de Rito Antonio Buenahora Araque y Misael Buenahora, POR EL SURORIENTE, con la calle 70, POR EL SUROCCIDENTE, escaleras al medio con propiedades que fueron de los Hipinto, hoy del Municipio de Bucaramanga, dicho inmueble se encuentra inscrito en el catastro con el predio número 010400100043000” (fl. 180 cdno. ppal.).

<sup>17</sup> Anotación no. 3 del folio de matrícula inmobiliaria no. 300-2422932 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga (fl. 177 cdno. ppal.).

respecto del cual se señalaron unos linderos especiales, a este predio se le asignó posteriormente la matrícula inmobiliaria no. 300-257916.

En ese mismo documento se estipuló la cláusula “*novena*” denominada “*identificación de saldo*” en la cual se expresó que, respecto del área que el señor José Vicente Buenahora Araque se reservaba luego de la anterior venta, se procedía realizar una nueva división dos lotes a saber: (i) “*Lote A*” con área aproximada de 300 m<sup>2</sup> y una construcción de dos (2) plantas<sup>18</sup>, al cual le fue asignada una nueva matrícula inmobiliaria, la no. 300-257917 y, (ii) “*Lote B*” con un área de terreno aproximada de **2.391 m<sup>2</sup>**, al cual se le asignó la matrícula inmobiliaria no. **300-257918** este último con los siguientes linderos especiales:

*“POR EL NOROCCIDENTE, del punto número 1 al punto número 2 en distancia aproximada de 55.08 metros, y del punto número 3 al punto número 4, en distancia aproximada de 17.23 metros, lindado por estas distancias con la autopista que de Bucaramanga, conduce a Floridablanca, POR EL NORORIENTE, del punto número 4 al punto número 5 en distancia aproximada de 14.40 metros, con los A, del punto número 5 al punto número 6 en distancia aproximada de 9.00 metros, con lote de Rito Antonio Buenahora Araque, del punto número 6 al punto número 7, en distancia aproximada de 5.60 metros, con lote de Rito Antonio Buenahora Araque, del punto número 7 al punto número 8 en distancia aproximada de 10.00 metros con lote vendido a Fernando Osorio Buenahora, del punto número 8 al punto número 9 en distancia aproximada de 7.05 metros, con la peatonal carrera 31 A, del punto 9 al punto 10, en distancia aproximada de 10.00 metros con muro que lo separa del lote de propiedad de Misael Buenahora Sánchez y del punto numero 10 al punto número 11 en distancia aproximada de 17,59 metros, con lote de propiedad del señor Misael Buenahora Sánchez; POR EL SURORIENTE, del punto numero 11 al punto número 12 en distancia aproximada de 2.60 metros, punto número 12 al punto número 13 en distancia aproximada de 12.22 metros y del punto número 13 al punto número 14, en distancia aproximada de 70.01 metros, lindado por esta distancia con la calle 70. POR EL SUROCCIDENTE, del punto número 14 al punto número 15, en distancia aproximada de 11.44 metros, con gradas al medio, lo que es o fue de los sucesores de Hipólito Pinto, y del punto 17 al punto número 1 en distancia aproximada de 8.16 metros, con gradas al medio lindando con lo que es o fue de Hipólito Pinto”. (fl. 181 cdno. ppal.).*

f) En lo que corresponde al “*Lote A*”, el señor José Vicente Buenahora Araque procedió a hacer una división material de este bien y otra enajenación parcial por una extensión de 91 m<sup>2</sup> en favor de José Miguel Ruíz Aguilar, mediante la escritura pública no. 1.943 del 28 de noviembre de 2000 de la Notaría Décima de Bucaramanga, lo cual dio lugar a

<sup>18</sup> La descripción del “*Lote A*” fue la siguiente: “*lote de terreno ubicado en la peatonal carrera treinta y una A (31 A) número sesenta y nueve par (69-par), barrio Antonia Santos, del Municipio de Bucaramanga, junto con la construcción de dos plantas en el levantada, acabados en frisos y estuco, pintura en vinilo, pisos en baldosín, cubierta en placa, tiene servicios de agua, luz, gas natural, parabólica y teléfono con un área aproximada de 300.00 metros cuadrados*”. (fl. 189 vltto, cdno, ppal.).

la apertura la matrícula inmobiliaria no. 300-275289<sup>19</sup>; con ocasión de esa venta el señor Buenahora Araque dijo reservarse 118 mts<sup>2</sup>, porción que se identificó con la matrícula inmobiliaria no. 300-275290.

g) Por otra parte, al inmueble denominado **“Lote B”** le fue asignada una nueva matrícula inmobiliaria por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, la no. **300-267950** (fl. 186 cdno. ppal.).

h) Sobre este **“Lote B”** identificado con matrícula inmobiliaria no. **300-257-918**, el señor **José Vicente Buenahora Araque**, a través de la escritura pública no. 0919 del 23 de julio de 1999 de la Notaría Décima de Bucaramanga (fls. 187 a 189 cdno. ppal.), hizo un acto de desenglobe en dos (2) predios completamente independientes, así: (i) **“Globo A”**, correspondiente a un lote de terreno junto con la construcción de dos pisos allí edificada sobre el cual se dijo que contaba con un área de 115.50 metros cuadrados, a este bien inmueble le correspondió la matrícula inmobiliaria no. 300-267949<sup>20</sup> (fl. 186 cdno. ppal.) y, (ii) **“Lote B”**, sobre el cual se refirió que correspondía a un terreno con una construcción allí existente, sobre el que se dijo en esa escritura que contaba con una extensión de **3.162,50 m<sup>2</sup>**, respecto del lindero occidental se expresó que colindaba con **“línea quebrada y distancia aproximada de 27.65 metros con gradas por medio con lote de terreno del Municipio y encierra”**, a este nuevo predio la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga le asignó la matrícula inmobiliaria no. **300-267950** (fls. 185 vlto. Y 186 cdno. ppal.).

i) La anterior fue objeto de aclaración mediante la escritura pública no. 965 del 3 de agosto de 1999 de la Notaría Décima del Bucaramanga en relación con el **“Lote B”** identificado con la matrícula inmobiliaria no. **300-267950** que fue desenglobado, en el sentido de precisar que en realidad le correspondía un área de **2.815 m<sup>2</sup>** (fls. 191 cdno. ppal.).

j) Este último inmueble, ahora identificado como **“calle 70, Lote B”**, fue transferido mediante dación en pago en favor del señor Jairo Lizarazo Montero (demandante) a través de la escritura pública No. 1.440 del 10 de julio de 2003, en dicho título, el señor José Vicente Buenahora Araque le cedió el derecho de propiedad, señalando que el bien tenía una extensión aproximada de 2.815,50 m<sup>2</sup> con la identificación catastral no.

<sup>19</sup> Anotaciones no. 2 y 3 de la matrícula inmobiliaria no. 300-257917 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga (fl. 184 cdno. ppal.).

<sup>20</sup> Según información de la matrícula inmobiliaria no. 300-267949, el “Globo A”, fue enajenado por el señor José Vicente Buenahora Araque al señor Laureano Vargas Rivera mediante la escritura pública no. 1.663 del 15 de diciembre de 1999, anotación no. 3 (fl. 190 cdno. ppal.), la referida escritura también fue aportada al proceso (fls. 192 y 193 cdno. ppal.).

010400100048000 (fls. 204 y 205, cdno. ppal.), dicho título es el documento que se invoca en el presente proceso como fundamento para acreditar el derecho de dominio del actor, así como también para acreditar la extensión del bien.

4) Realizado el análisis anterior, la Sala advierte que no existe claridad sobre la dimensión real del predio denominado “calle 70, Lote B”, identificado con la matrícula inmobiliaria no. 300-267950, si bien el demandante sostiene que dicho inmueble tiene una extensión superficiaria de 2.815 m<sup>2</sup> y que el municipio de Bucaramanga habría ocupado 1.064 m<sup>2</sup> para la ampliación y construcción del corredor vial primario Bucaramanga–Floridablanca, del examen probatorio se desprenden las siguientes conclusiones:

a) Desde el año 1952, cuando Ana Dominga Araque de Buenahora adquirió el predio original, este solamente contaba con 300 m<sup>2</sup> de extensión y, tras su fallecimiento en 1985 fue adjudicado a sus herederos, incluido José Vicente Buenahora Araque.

b) José Vicente Buenahora Araque adquirió la mayor parte de los derechos de cuota de los herederos de Ana Dominga Araque de Buenahora y, junto con dos de ellos, dividió el predio en tres (3) inmuebles diferentes mediante la escritura pública no. 5.285 del 18 de octubre de 1996 de la Notaría Séptima de Bucaramanga, a él le correspondió el “Lote 2” con una superficie de 118,37 m<sup>2</sup>.

c) Posteriormente, mediante la escritura pública no. 613 del 28 de mayo de 1998 de la Notaría Décima de Bucaramanga, José Vicente Buenahora aclaró los linderos del inmueble, incrementando de manera inusitada su área de 118,37 m<sup>2</sup> a 2.738 m<sup>2</sup>, distribuidos en tres (3) lotes: uno de 42 m<sup>2</sup> vendido a Fernando Osorio Buenahora, el “Lote A” de 300 m<sup>2</sup> y el “Lote B” de 2.391 m<sup>2</sup>, estos dos últimos conservados por él.

d) Finalmente, en 1999, José Vicente Buenahora desenglobó el “Lote B” en dos (2) nuevos predios: el “Globo Lote A” de 115,50 m<sup>2</sup> y el “Lote B” o “Calle 70 Lote B”, aparentemente de una extensión de 2.815 m<sup>2</sup>, este último fue adquirido por el demandante mediante dación en pago, según la escritura pública no. 1.440 del 10 de julio de 2003 de la Notaría Décima de Bucaramanga.

5) Precisado lo anterior es posible responder al argumento de la apelación, consistente en que el tribunal supuestamente incurrió en una indebida valoración probatoria al momento de valorar el daño por el hecho de concluir erróneamente que el demandante

no tenía el derecho de dominio sobre la totalidad de los 2.815,50 m<sup>2</sup> y, porque, supuestamente, se desconocieron los criterios fijados por la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la forma como se acredita la propiedad de un bien inmueble.

6) Frente a este argumento, esta Subsección destaca que si bien la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que para acreditar el derecho de dominio sobre un inmueble basta con aportar el correspondiente certificado de tradición y libertad<sup>21</sup> -documento que obra en el expediente y que indica que el inmueble denominado “calle 70, Lote B”, identificado con la matrícula inmobiliaria no. 300-267950, es de propiedad del señor Jairo Lizarazo Montero—, lo cierto es que el punto en discusión no es la titularidad del demandante sobre el predio, sino su extensión real.

Sobre este aspecto, en modo alguno hay certeza de que el área del inmueble corresponda efectivamente a los 2.815,50 m<sup>2</sup> señalados en el título de adquisición, lo cual se debe a que, según lo expuesto anteriormente, el predio original tenía inicialmente una extensión de solo 300 m<sup>2</sup> y, pese a haber sido objeto de varios desenglobes su área en lugar de reducirse, de manera ilógica y sin fundamento válido, aumentó de manera significativa sin que exista una justificación probatoria clara que explique dicha alteración.

7) Dichos acontecimientos resultan especialmente relevantes dado que en la demanda se alega que la ocupación se produjo sobre una extensión aproximada de 1.064 m<sup>2</sup>, sin embargo, no existe certeza de que este hecho haya ocurrido, más aún si se tiene en cuenta que el predio original de 300 m<sup>2</sup> fue objeto de una primera división material mediante la escritura pública no. 5.285 del 18 de octubre de 1996 de la Notaría Séptima de Bucaramanga y, que como resultado de dicha segregación al señor José Vicente Buenahora Araque solo le correspondió una extensión de 118,37 m<sup>2</sup>.

En ese sentido, no hay una explicación ni soporte probatorio concreto que justifique válidamente, que mediante una escritura de aclaración posterior dicho inmueble pasara a figurar con una extensión de 2.815,50 m<sup>2</sup>, pese a que se argumente que tal modificación se basó en certificaciones y un levantamiento topográfico del IGAC ya que las diferencias son significativas.

8) También es importante destacar que, una vez revisados los linderos, el predio del demandante siempre limitó por el costado suroccidental con terrenos del ente territorial,

---

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sala Plena, sentencia del 13 de mayo de 2024, radicación no. 76001-23-31-000-1996-05208-01 (23-128), CP Mauricio Fajardo Gómez.

hecho que se sustenta con la copia de la escritura pública no. 1.043 del 19 de mayo de 1975 de la Notaría Primera de Bucaramanga y registrada en la partida no. 1123, folio 006, libro primero, tomo 4-A de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga, a través de la cual el Instituto de Crédito Territorial transfirió en su favor el derecho de dominio de varias zonas del barrio Antonia Santos de esa ciudad (fls. 152 a 157 cdno. ppal).

Dicho documento se complementa con los datos consignados en la escritura pública no. 182 del 1º de febrero de 2006 de la Notaría Décima de Bucaramanga<sup>22</sup> mediante la cual se hizo el alinderamiento de los predios de propiedad del municipio, entre los cuales aparece descrita la siguiente área:

*“e) Un área de terreno con superficie aproximada de diez y ocho mil novecientos treinta (18.930 Mtrs<sup>2</sup>) metros cuadrados el cual para los efectos de registro y catastro está localizado en la calle 70 – 28 IMP del perímetro urbano de Bucaramanga, alinderado de la siguiente forma: **por el Norte con Autopista Bucaramanga; por el oriente con predio 01-04-0010-0048-000,** por el sur con carrera 31 Barrio Antonia Santos; por el occidente Barrio Antonia Santos. Y distinguido con número predial 010400100001000. Según Certificado de áreas y linderos de fecha treinta (30) de noviembre de 2005, expedido por el Instituto Colombiano Agustín Codazzi y según Carta Catastral Urbana que se anexa. Dicho predio mantiene su destinación inicial de zona verde”. (fl. 162 cdno. ppal.- negrillas adicionales).*

9) Lo anterior corrobora que el predio del demandante sí colinda con el del municipio de Bucaramanga, debido a que el terreno que le pertenece al ente público limita por el norte con el predio con número catastral 01-04-0010-0048-000, el mismo que es referido en el título de adquisición en el cual se transfirió la propiedad del bien “calle 70, Lote B” por dación en pago a Jairo Lizarazo Montero.

10) En ese sentido, no está idónea ni debidamente demostrado que la referida ocupación del inmueble se haya producido como consecuencia de la obra pública, toda vez que no se probó de manera fehaciente e idónea que el área intervenida por el municipio de Bucaramanga efectivamente hiciera parte del inmueble del demandante.

## **2.2 Respuesta puntual a los cargos de la apelación**

1) Según lo expresado por el apelante, el tribunal desconoció los siguientes medios de prueba: (i) la existencia de actos administrativos y documentos oficiales que respaldan que el inmueble sí cuenta con el metraje indicado en la respectiva escritura pública a

<sup>22</sup> Inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria no. 300-303877 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga (fl. 165 cdno. ppal.).

través de la cual se adquirió el bien, (ii) los testimonios de los señores Luis Alberto Herrera Osorio, Jaime Ordoñez Riatiga y Esperanza Pinzón Gómez, quienes declararon sobre las actividades que ha realizado el demandante sobre el inmueble y, (iii) que se vulneró el principio de confianza legítima porque el municipio siempre reconoció al señor Jairo Lizarazo Montero como el propietario del bien, dado que el impuesto predial se ha venido cobrando por una área equivalente a 2.815 m<sup>2</sup>, aunado al hecho de que el actor desplegó ante la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Bucaramanga, y otros entes, actos propios de un propietario y poseedor.

2) En relación con los actos administrativos y documentos oficiales que el demandante expresa que la primera instancia desconoció, alude a los siguientes: (i) la Resolución no. SI-GP-0045 del 2 de abril de 2014 expedida por el municipio de Bucaramanga que reconoció que el área del predio es de 2.815,50 m<sup>2</sup> y formuló oferta de compra sobre una fracción del mismo, (ii) la certificación no. 00504017 del 1 de febrero de 2012 donde se hizo constar que el área si corresponde a una extensión de 2.816 m<sup>2</sup>; (iii) la Resolución no. 68-001-0227-2008 del 18 de marzo de 2008 del IGAC que ordenó la inscripción del predio en el catastro del municipio de Bucaramanga (Santander) y, (iv) la Resolución 616 del 20 de octubre de 2005 de la Oficina Asesora de Planeación del municipio de Bucaramanga (Santander), relativo a la precisión cartográfica del bien.

Frente a lo anterior, el análisis de la Sala arroja el siguiente resultado:

a) Respecto de la Resolución no. SI-GP-0045 del 2 de abril de 2014 expedida por la Secretaría de Infraestructura del municipio de Bucaramanga, se constata que es cierto que mediante ese acto administrativo el ente demandado le presentó oferta de compra a Jairo Lizarazo Montero sobre el inmueble “calle 70 Lote B” con el propósito inicial de adquirir una extensión de 1.064 m<sup>2</sup> (fls. 58 a 63 cdno ppal.), acto administrativo que fue inscrito en la anotación no. 12 de la matrícula inmobiliaria no. 300-267950.

No obstante, no debe dejarse de lado que luego de que el ente municipal realizara el correspondiente estudio de títulos expidió la Resolución no. SI-GP-0094 del 23 de mayo de 2014<sup>23</sup>, a través de la cual revocó y dejó sin efectos la referida oferta de compra con sustento en lo preceptuado en el numeral 1 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, lo

---

<sup>23</sup> Específicamente en la Resolución no. SI-GP-0094 del 23 de mayo de 2014 se expresó: “(...) considerando que la Defensoría del Espacio Público manifiesta que el bien hace parte del inventario del patrimonio inmobiliario de la ciudad y la Secretaría de Planeación de Bucaramanga adicionalmente declara que por información allegada por el Departamento Administrativo del Espacio Público, estos terrenos hacen parte del área de Cesión Tipo A que recibió el municipio de Bucaramanga, mediante escritura pública 1043 del 19 de mayo de 1975 y como consecuencia de esto los bienes son de uso público por disposición Constitucional y Lega, son inembargables, imprescriptibles e inajenables (...).” (fl. 244 cdno. ppal.).

cual significa que no es de recibo el argumento del demandante, por cuanto la decisión administrativa frente a la cual se aduce desconocimiento fue posteriormente revocada, decisión que goza de presunción de legalidad y no ha sido desvirtuada.

b) En cuanto a los documentos del IGAC, se observa que es cierto que esa entidad emitió la certificación no. 00504017 del 1 de febrero de 2012 en la cual aparece que el área de terreno correspondiente al bien inmueble con matrícula inmobiliaria no. 300-267950, según los archivos catastrales, contaba con un área de terreno de 2.816 m2 (fl. 76 cdno. ppal.); no obstante, es indispensable resaltar que, por propia disposición normativa, es decir, por mandato del artículo 41 de la Resolución no. 070 del 4 de febrero de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi<sup>24</sup>, vigente para el momento en el cual fue emitida dicha certificación, la inscripción en el catastro no constituye título de dominio ni sana los vicios de los cuales adolezca la correspondiente titulación.

Lo anterior implica que, independientemente de los datos que aparezcan en dicha certificación, por mandato de la disposición regulatoria, esta por sí sola no demuestra que en realidad el demandante detente el derecho de propiedad sobre una extensión de terreno equivalente 2.816 m2; este mismo criterio es aplicable a la Resolución no. 68-001-0227-2008 del 18 de marzo de 2008 del IGAC que, según el demandante, habría ordenado la inscripción del predio en el catastro, la cual si bien es mencionada en la apelación, no obra dentro del presente expediente.

c) En relación con la Resolución no. 616 del 20 de octubre de 2005, se evidencia que a través de este acto administrativo el jefe de la Oficina Asesora de Planeación del municipio de Bucaramanga realizó una precisión cartográfica respecto del predio identificado con número catastral 001-01-04-0010-0048-000 pero, esta no tuvo por finalidad determinar su extensión sino sus características geológicas, geomorfológicas y geotécnicas para evaluar su vocación urbanística y uso del suelo, decisión en la cual se dijo que, si bien el predio no presentaba amenaza por erosión, sí contaba con alta pendiente y su área útil era mínima, razón por la cual en el parágrafo 2 del artículo 1 expresó que *“no se aconseja la construcción de vivienda sobre este predio debido a sus condiciones geológicas y geomorfológicas de zonas de escarpes de la meseta de Bucaramanga, ya que existe la posibilidad de deslizamientos y desplomes del terreno*

---

<sup>24</sup> La norma en mención preceptúa: *“Artículo 42. Efecto Jurídico de la Inscripción Catastral. La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sana los vicios de que adolezca la titulación presentada o la posesión del interesado, y no puede alegarse como excepción contra el que pretenda tener mejor derecho a la propiedad o posesión del predio”.*

ante un sismo que pueden ocurrir” (fl. 83 cdno. ppal.), razón por la cual la expedición de ese acto administrativo en nada incide sobre la demostración o no de la extensión real del predio.

d) Aunado a lo anteriormente dicho, también es relevante resaltar que debido a las irregularidades advertidas sobre la extensión del predio identificado con matrícula inmobiliaria no. 300-267950, el municipio de Bucaramanga (Santander) expidió la Resolución no. 0575 del 18 de septiembre de 2015 a través de la cual invocó ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bucaramanga la figura del “saneamiento automático” de que trata el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013<sup>25</sup> con la finalidad de revertir la supuesta titularidad del demandante sobre la zona de terreno en disputa, acto administrativo que fue inscrito en la anotación no. 15 de la correspondiente matrícula inmobiliaria.

Del contenido de ese acto administrativo también se deriva que el ente territorial ha adelantado una serie de actuaciones encaminadas a recuperar el área que asegura fue en su momento invadida por maniobras engañosas de los particulares, tales como la correspondiente denuncia penal por los delitos de usurpación de tierras, urbanización ilegal y obtención de documento público falso, al igual que actos de oposición respecto de una diligencia de remate que se iba a realizar sobre el bien por parte de un juzgado civil del circuito de Bucaramanga (fl. 256 cdno. ppal.), lo cual refuerza la idea de que existen serios indicios de que el área ocupada por causa de la obra pública no hace parte del bien inmueble del demandante.

3) Ahora bien, en cuanto a la indebida valoración de los testimonios, el demandante sostiene que la sentencia impugnada desestimó las declaraciones de Luis Alberto Herrera Osorio, Jaime Ordoñez Ratiaga y Esperanza Pinzón Gómez, quienes afirmaron conocer a Jairo Lizarazo Montero y dieron cuenta de diversas actuaciones realizadas por este en el predio, tales como la remoción del suelo y actividades dirigidas a la

---

<sup>25</sup> El artículo 21 de la Ley 1682 de 2013, consagra lo siguiente: “La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes gozará en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

El saneamiento automático de que trata el presente artículo será aplicable a los inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte, incluso antes de la vigencia de la Ley 9ª de 1989, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario.

**PARÁGRAFO 1o.** El saneamiento automático será invocado por la entidad adquirente en el título de tradición del dominio y será objeto de registro en el folio de matrícula correspondiente”.

construcción de un concesionario de vehículos, según el demandante, estos testimonios demostrarían el ejercicio de actos de señor y dueño sobre el inmueble.

Al respecto, es preciso señalar que la sentencia de primera instancia sí analizó dichos testimonios y los desestimó como prueba del daño, dado que sus afirmaciones no permitían esclarecer las razones de la significativa diferencia en la extensión del inmueble; en este sentido, la Sala corrobora lo siguiente:

a) El señor Luis Alberto Herrera Osorio declaró en audiencia de pruebas del 20 de septiembre de 2022, manifestó conocer a Jairo Lizarazo Montero y el bien inmueble en cuestión porque su padre tenía unos apartamentos en el barrio Antonia Santos, corroboró que el demandante adquirió el predio en el año 2003 y que el actor aplanó el terreno con maquinaria porque antes era una montaña llena de roca y de piedras, pero, sin precisar la fecha de dichos trabajos; sobre el señor José Vicente Buenahora dijo que era un señor que vivía por “*ahí a la vuelta*”<sup>26</sup>.

b) El señor Jaime Ordóñez, en la misma audiencia, indicó que conocía al señor Jairo Lizarazo Montero desde el año 1982, en cuanto a la descripción del lote refirió que era una loma sobre la paralela de la carretera que conduce a Floridablanca y que veía el lote cuando pasaba en carro o en bicicleta, pero que no conocía a los vecinos; anotó también que una vez pasó por el lote y observó unas volquetas, con lo cual dedujo que dicha persona realizaría alguna obra en ese terreno<sup>27</sup>, no especificó fechas ni circunstancias de modo ni tiempo o aspectos concretos de lo supuestamente observado.

c) La señora Esperanza Pinzón Gómez, dijo ser esposa del señor Jairo Lizarazo Montero, su exposición se basó en la situación anímica de su pareja como consecuencia de la ocupación del terreno, sin embargo, agregó que el lote fue adquirido en el año 2003 y que se trataba de una loma con bastante maleza, pero que nunca conocieron que el lote tuviera alguna limitación, agregó que la idea de su esposo era instalar una vitrina para comercialización de vehículos automotores<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> índice 65, Samai de la primera instancia y disponible en el link: [68001233300020190103900](https://www.corteconstitucional.gov.co/Explicado/68001233300020190103900), archivo 061 Audiencia de pruebas.mp4.

<sup>27</sup> índice 65, Samai de la primera instancia y disponible en el link: [68001233300020190103900](https://www.corteconstitucional.gov.co/Explicado/68001233300020190103900), archivo 061 Audiencia de pruebas.mp4.

<sup>28</sup> índice 65, Samai de la primera instancia y disponible en el link: [68001233300020190103900](https://www.corteconstitucional.gov.co/Explicado/68001233300020190103900), archivo 061 Audiencia de pruebas.mp4.

En referencia a esos testimonios esta instancia encuentra que sí le asistió razón al tribunal cuando los consideró irrelevantes porque, ciertamente, nada afirman respecto de las diferencias en el área presentadas en el inmueble supuestamente ocupado, adicionalmente, si lo que se pretende probar con ellos es que se ejercieron actos de posesión debe recordarse que el demandante actúa en condición de propietario, alegar que comparece al proceso en una condición diferente implicaría una modificación de la *causa petendi*.

En gracia de discusión, debe decirse que según el artículo 674 del Código Civil<sup>29</sup> los bienes fiscales conforman el dominio público del Estado, igualmente, el numeral 4 del artículo 375 del Código General del Proceso dispone que *“la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”*, razón por la cual, para el presente caso es irrelevante acreditar que el demandante haya ejercido o no actos de señor y dueño sobre unos terrenos respecto de los cuales el municipio de Bucaramanga aduce que son de su propiedad.

4) Por otra parte, el demandante asegura que el municipio de Bucaramanga quebrantó el principio de confianza legítima porque siempre reconoció al señor Jairo Lizarazo Montero como el propietario del bien, al punto que de tiempo atrás ha cobrando el correspondiente impuesto predial por la extensión de 2.815 m2, sumado al hecho de que permitió la realización de una serie a actuaciones urbanísticas ante la Oficina Asesora de Planeación.

Al respecto, debe advertirse que, si bien con la demanda se aportaron una serie de recibos del año 2018 que evidencian el cobro del impuesto predial por parte del Municipio de Bucaramanga (Santander) sobre el bien inmueble (fls. 84 a 86 cdno. ppal.), dichos documentos no hacen ninguna referencia a su extensión o área del terreno.

Asimismo, se recuerda que fue el señor José Vicente Buenahora Araque quien otorgó la escritura pública en la cual se aclararon los linderos y la extensión del predio original con el propósito de ampliarlos, en ese sentido, si hubo un incremento en el valor del impuesto predial superior al que debiera corresponder según la extensión real del bien,

---

<sup>29</sup> El artículo 674 del Código Civil expresa: *“Se llaman bienes de la Unión aquéllos 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”.*

dicho hecho no sería atribuible al municipio, además, la Sala no advierte que el Estado haya defraudado la confianza legítima, es decir, modificado de manera abrupta las normas que rigen sus relaciones con los ciudadanos, dado que la liquidación del impuesto se efectuó con base en los propios actos de los administrados y no en decisiones unilaterales de la entidad estatal.

Finalmente, si bien el demandante realizó diversas gestiones para obtener una licencia de construcción sobre el predio, dicha autorización únicamente se otorgó para el movimiento de tierras y fue expedida por un Curador Urbano, mas no por el municipio<sup>30</sup>, adicionalmente, no se concedió licencia para la construcción de edificaciones debido a que el mismo ente territorial mediante la Resolución no. 616 del 20 de octubre de 2005 declaró no apto el inmueble para urbanización, determinación que no implica que se hubiera realizado un control sobre la tradición y propiedad del bien en relación con la extensión declarada en la escritura pública de adquisición.

### **3. Conclusión**

No prospera el recurso de apelación ya que, de las pruebas recaudadas en el proceso no es posible determinar con certeza la existencia de ocupación alguna en el predio del señor Jairo Lizarazo Montero por parte del municipio de Bucaramanga (Santander), por el contrario, hay pruebas indicativas de que la correspondiente obra no se habría realizado en terrenos del inmueble del demandante.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia del 6 de diciembre de 2022 por el Tribunal Administrativo de Santander mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

### **4. Condena en costas**

Según el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 salvo que se ventile un interés público la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

---

<sup>30</sup> Según se relaciona en la escritura pública no. 195 del 27 de abril de 2007 de la Notaría Once de Bucaramanga, a través de la cual se protocolizaron varios documentos, entre ellos la Resolución no. 69001-206- 0525 del 20 de diciembre de 2006 del Curador Urbano de Bucaramanga (fls. 92 a 94 cdno. ppal.)

El artículo 365 del Código General del Proceso consagra que se condenará en costas “a la parte vencida, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación”, de igual modo el numeral 5 de la citada norma prevé que “en caso de que prospere parcialmente la demanda, le juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial (...)”.

En el presente caso, es parte vencida el señor Jairo Lizarazo Montero a quien se condenará en costas en segunda instancia en favor del municipio de Bucaramanga (Santander), las cuales deberán ser liquidadas en forma concentrada por el tribunal de primera instancia en los precisos términos de los artículos 365 y 366 del CGP, incluidas las agencias en derecho.

En mérito de lo expuesto, el **CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A :**

**1º) Confírmase** la sentencia del 6 de diciembre de 2022 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander que negó las pretensiones de la demanda.

**2º) Condénase** en costas en segunda instancia al demandante, **tásense** de manera concentrada por el tribunal de primera instancia, incluidas las agencias en derecho

**3º)** Ejecutoriada esta providencia, por secretaría **devuélvase** el expediente al tribunal de origen, previas las correspondientes constancias secretariales de rigor.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado  
(Firmado electrónicamente)

**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado  
(Firmado electrónicamente)

Constancia: la presente providencia fue firmada electrónicamente por los magistrados de la Subsección B de la Sección Tercera del Consejo de Estado en la plataforma SAMAI, en consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 2213 de 2022.