

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Bogotá DC, tres (3) de junio de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: 13001-23-31-000-2011-00178-01 (63.554)
Demandante: JOSÉ MARÍA CABALLERO SALGUEDO
Demandado: DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS Y CLUB DE CARTAGENA
Medio de control: ACCIÓN POPULAR
Asunto: APELACIÓN DE SENTENCIA – MORALIDAD ADMINISTRATIVA – PATRIMONIO PÚBLICO

Síntesis del caso: el actor popular solicita la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público, los cuales considera vulnerados y amenazados con el contrato de compraventa celebrado entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena mediante el cual el primero le transfirió a la segunda un inmueble, supuestamente baldío, denominado “Polígono Relleno Club Cartagena”; el tribunal de primera instancia accedió a la protección solicitada y anuló el referido contrato. Inconformes con la decisión, la entidad territorial y la corporación demandadas apelan para que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se nieguen las pretensiones.

Temas: acción popular / Derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público – elementos de configuración – violación de normas constitucionales y legales con fines indebidos – omitir procedimientos de selección para el suministro de bienes y servicios / Bienes de uso público – zonas marítimas y de bajamar – bienes imprescriptibles, inalienables e inembargables con independencia de acciones antrópicas.

Remitido por competencia el asunto de la referencia por la Sección Primera de la Corporación, la Sala decide los recursos de apelación interpuestos por la parte demandada en contra de la sentencia del 19 de octubre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar que accedió parcialmente a las súplicas de la demanda en los siguientes términos:

“FALLA:

*PRIMERO. **CONCÉDESE** la protección a los derechos colectivos invocados por el actor popular, de conformidad con lo expuesto en precedencia.*

*SEGUNDO. **DECLÁRASE** que por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, el Distrito de Cartagena y la Corporación Privada Club de Cartagena, al celebrar el contrato de compraventa de 27 de diciembre de 2007 afectaron los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público consagrados en los literales b) y e)*

Expediente no. 13001-23-31-000-2011-00178-01 (63.554)

Actor: José María Caballero Salgado

Acción popular

Apelación de sentencia

del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, por lo que se ordenarán las siguientes medidas:

a) Declárese la nulidad absoluta del contrato de compraventa al que se refiere esta sentencia.

b) Ordenar al alcalde del Distrito de Cartagena que, a la mayor brevedad, sin exceder el término máximo de dos (2) meses, se sirva proferir los actos administrativos que sean necesarios para darle cumplimiento a la presente sentencia.

c) Ordenar al Distrito de Cartagena que realice todas las gestiones administrativas y demás diligencias en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena para la cancelación de las anotaciones realizadas en el folio de matrícula inmobiliaria No. 060-170846.

d) Ordenar al Distrito de Cartagena y a la DIMAR que a más tardar en el término de seis (6) meses, realice los trámites que sean necesarios para que se recupere el predio a que hace mención la presente providencia.

TERCERO. NIÉGANSE las demás pretensiones de la acción popular.

CUARTO. ORDÉNASE la conformación de un comité que sirva verificar el cumplimiento de la presente sentencia, y el mismo estará integrado por el Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, el actor popular de este proceso, por un representante del Distrito de Cartagena, por un representante de la corporación privada Club de Cartagena y por un representante de la DIMAR.

QUINTO. ORDENAR compulsar copias de esta sentencia ante la Procuraduría, a la Contraloría General de la República, a la Fiscalía General de la Nación con competencia en el Distrito de Cartagena, a fin de que dichas autoridades analicen si hay lugar a abrir alguna investigación por considerar que alguna de las conductas a que hace alusión esta sentencia y que se endilgan tanto al Distrito de Cartagena como al Club de Cartagena, pueda ser objeto de investigación fiscal, disciplinaria o penal.

SEXTO. DESÍGNASE a la Procuraduría Regional de Bolívar para que vele por el estricto cumplimiento de esta providencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 277 numeral 4, 278 de la Constitución Política y el artículo 43 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO. ENVIAR copia de la presente providencia, a la Defensoría del Pueblo, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 80 de la Ley 472 de 2011 (sic) y 282 de la Constitución Política.

OCTAVO. NOTIFÍQUESE el presente fallo; una vez ejecutoriada la presente providencia archívese el proceso” (fls. 898 y 899 cdno. ppal. – negrillas y mayúsculas sostenidas del original).

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

Mediante escrito del 3 de julio de 2008¹, el señor José María Caballero Salgado interpuso demanda en ejercicio de la acción popular (fl. 1 a 15 cdno. 1) para que se amparen los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público establecidos en los literales b) y e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, respectivamente y, en consecuencia, se acceda a las siguientes súplicas:

PRIMERO. Que se declare vulnerado el derecho colectivo a la moralidad administrativa y de defensa del patrimonio público de la comunidad cartagenera.

SEGUNDO. Que mediante sentencia que haga tránsito a cosa juzgada se determine que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena, mediante contrato celebrado en diciembre de 2007, relacionado con la venta de un inmueble de propiedad del primero (ubicado en el barrio Bocagrande polígono relleno Club Cartagena con folio de matrícula inmobiliaria no. 060-178046, cuyos linderos y medidas son: (...), está causando un detrimento patrimonial a las finanzas públicas de la comunidad cartagenera, y como consecuencia de ello se deje sin efecto el contrato contenido en la escritura pública no. 3477 del 27 de diciembre de 2007 otorgada en la Notaría Primera de Cartagena de Indias.

TERCERO. Que se ordene a las entidades accionadas que cambien y adecúen el precio pactado por la venta del inmueble y lo establezcan por el verdadero valor comercial del mismo, que deberá ser establecido por peritos expertos en la materia, pero que desde ya podemos cuantificar en una suma de dinero superior a los veintitrés mil doscientos cuarenta y siete millones de pesos (\$23.247'000.000) m/cte.

CUARTO. Que se ordene a los accionados que en el evento de no pagarse inmediatamente la suma de dinero correspondiente al precio de venta que nos ocupa, sobre la misma se establezca la generación de intereses hasta cuando se haga el pago en dinero efectivo.

QUINTO. Que en el evento de no poderse realizar la venta porque el comprador no pueda o no quiera pagar el verdadero precio del inmueble se ordene su inmediata devolución al Distrito de Cartagena.

SEXTO. Que se reconozca en mi favor el incentivo del 15% establecido en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, con base en el mayor valor que

¹ La demanda fue admitida y tramitada por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena; sin embargo, ese despacho mediante auto del 25 de enero de 2011 declaró la falta de competencia para conocer del proceso y lo remitió al Tribunal Administrativo de Bolívar en donde se le asignó un nuevo número de radicación al expediente, pero se conservó la validez de las actuaciones surtidas, de conformidad con lo dispuesto en providencia del 7 de abril de 2011 (fls. 383 a 385 cdno. 2).

reciba el Distrito de Cartagena por la venta del inmueble a la Corporación de Derecho Privado Club de Cartagena o a cualquier otro comprador que en el futuro adquiera por su verdadero valor comercial y/o por la reintegración del predio a su patrimonio.

SÉPTIMO. *Que se cite a las autoridades de control que, de acuerdo con la ley, el juzgado deba hacer conocer del presente asunto, en especial a la Contraloría Distrital que es el ente directamente encargado de velar por el patrimonio de los cartageneros” (fls. 2 y 3 cdno. 1 – negrillas del original).*

2. Los hechos

Como fundamentos fácticos de la demanda la parte actora expuso, en síntesis, los siguientes:

1) Los medios de comunicación nacionales y locales informaron de la celebración de un contrato de compraventa suscrito entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y la corporación de derecho privado Club de Cartagena, por medio del cual el primero le transfirió a la segunda un inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria no. 060-17846, con una extensión de 7.749 metros cuadrados, por un valor de ocho mil cuatrocientos sesenta y seis millones ciento cincuenta y cuatro mil setecientos veinte pesos (\$8.466´154.720,00); el negocio jurídico se perfeccionó a través de la escritura pública no. 3477 del 27 de diciembre de 2007 de la Notaría Primera del Círculo de Cartagena.

2) El bien fue enajenado por un valor inferior al del avalúo catastral que corresponde a trece mil ochocientos cuarenta y dos millones quinientos setenta mil pesos (\$13.842´570.000,00).

3) Aunado a lo anterior, en la mencionada escritura pública de compraventa las partes convinieron que una parte del precio de transferencia se pagaría por parte del Club de Cartagena de la siguiente manera: *“la suma de dos mil cuatrocientos millones de pesos (\$2.400´000.000) en consumos de bienes y servicios que efectúe el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena a través de sus diferentes dependencias, en los próximos tres años calendarios a iniciarse el primero (1) de enero de 2008, en el entendimiento que durante cada uno de esos años, dichos consumos alcanzarán la suma máxima de ochocientos millones de pesos moneda legal colombiana”* (fl. 4 cdno. 1).

4) Entre el valor del contrato y el precio real del inmueble hay una diferencia superior a los quince mil millones de pesos (\$15.000´000.000); el beneficiario de esta desproporción es un club social de naturaleza privada conformado por los miembros de la clase social más privilegiada de la ciudad.

Como fundamento jurídico de la demanda, el actor popular invocó los artículos 88 y 209 de la Constitución Política, la Ley 472 de 1998 y varias providencias proferidas por esta Corporación.

3. El trámite de primera instancia

Por auto del 15 de julio de 20008, el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena admitió la demanda y ordenó su notificación a las demandadas (fl. 34 cdno. 1).

3.1 Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

Se opuso a las pretensiones formuladas por el actor popular (fls. 41 a 47 cdno. 1), adujo que la venta se fundamentó en el Acuerdo no. 030 del 14 de diciembre de 2006 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena, por medio del cual se facultó al alcalde de la ciudad para disponer de los bienes baldíos cedidos por la Nación, agregó que el artículo 5 de esa normativa estableció que los ocupantes o poseedores de baldíos enajenables que demostraran su tenencia por más de cinco (5) años tendrían la primera opción de compra, lo cual ocurrió con el Club de Cartagena, debido a que tenía el derecho preferencial a legalizar el predio denominado “*Polígono relleno Club Cartagena*”; finalmente, manifestó que entre el Distrito de Cartagena y el Club Cartagena se han realizado varias reuniones para modificar el acuerdo de pago, por el hecho de que el primero considera que no acepta ni puede aceptar que se pague una proporción del valor del inmueble con consumos de bienes o servicios.

3.2 Club Cartagena

1) Esta corporación de derecho privado contestó la demanda y formuló las excepciones de i) “*confianza legítima*” e ii) “*inexistencia de vulneración a la moralidad administrativa*” (fls. 70 a 78 cdno. 1).

2) En primer término, indicó que el informe de avalúo comercial urbano de las instalaciones del Club Cartagena – Bocagrande del 27 de diciembre de 2007 elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi establece que el valor de la totalidad del terreno y de las construcciones de las instalaciones del club equivale a veintiún mil setecientos sesenta y nueve millones (\$21.769´960.000), avalúo sobre el cual es necesario hacer dos precisiones: *i)* en la ficha catastral el inmueble involucra un área equivalente a 11.749 metros cuadrados, sin excluir las construcciones, mejoras y general las adecuaciones que introdujo la corporación de derecho privado y, *ii)* el IGAC no tuvo en cuenta la Resolución 035 de 27 de febrero de 2008 de la Capitanía de Puerto de Cartagena, en virtud de la cual se determinó que el Club Cartagena ocupa ilegalmente una extensión de playa equivalente a 6.016 metros cuadrados que forman parte del lote adquirido al Distrito mediante la escritura pública no. 3477, decisión que está apelada, pero que, se insiste, no fue valorada al momento de efectuar el avalúo comercial del inmueble.

3) De otra parte, respecto de la confianza legítima, puntualizó que asumió una conducta legal, honesta, transparente y compatible con el desarrollo económico y social; agregó, finalmente, *“sin dubitación alguna que los precios por los servicios de gastronomía y demás que tienen los productos brindados por mi poderdante resultan particularmente más bajos que los vigentes en cualquier otro establecimiento de la ciudad a donde ‘invariablemente tienen’ que acudir las autoridades en desarrollo de su cargo”* (fl. 72 cdno. 1).

3.3 Nación – Ministerio de Defensa – Dirección General Marítima (DIMAR)

Mediante auto del 22 de mayo de 2009 se ordenó vincular a la DIMAR al proceso (fls. 217 a 219 cdno. 2); la entidad se opuso a las pretensiones formuladas (fls. 224 a 228 cdno. 2) para lo cual propuso la excepción de *“falta de legitimación en la causa por pasiva”*, precisó que el 27 de febrero de 2008 el Capitán de Puerto de Cartagena, a través de la Resolución 035 de 27 de febrero de 2008, declaró a la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena responsable por ocupar ilegalmente playa marítima y realizar construcciones sobre las mismas sin la debida autorización de la Dirección General Marítima, razón por la cual le impuso una sanción de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes; agregó que en contra del citado acto administrativo se interpusieron recursos de reposición y en subsidio apelación, y que el primero se resolvió el 12 de febrero de 2009, en el sentido de confirmar el

acto definitivo y conceder la apelación ante la Dirección General Marítima; por último, afirmó lo siguiente: *“en caso de emitir un pronunciamiento de fondo dentro de la presente acción popular, respetuosamente se solicita tener en cuenta la aplicación del régimen especial de protección de los bienes de uso público, atributos que se ciñen a ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo cual **no se podría hablar de un justo precio sobre un bien que se encuentra por fuera del comercio**”* (fl. 228 cdno. 2 – negrillas del original).

4. La sentencia apelada

El Tribunal Administrativo de Bolívar en providencia del 19 de octubre de 2017 (fls. 884 a 899 cdno. ppal.) accedió parcialmente a las súplicas de la demanda, con base en el siguiente razonamiento:

- 1) El contrato de compraventa celebrado entre el Distrito de Cartagena y el Club Cartagena se celebró de manera directa, sin la realización de licitación pública, motivo por el cual se desconocieron los artículos 123 de la Ley 388 de 1997 y, 35 y 36 de la Ley 9 de 1989, con independencia de que el Acuerdo Distrital no. 030 del Concejo Distrital de Cartagena hubiera autorizado esa enajenación de forma directa.
- 2) En ese orden de ideas, el referido negocio jurídico trasgredió los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.
- 3) De otra parte, en el referido acto jurídico se incorporó un precio muy por debajo del valor real, con lo cual se materializó una lesión enorme de conformidad con el artículo 1947 del Código Civil.
- 4) Adicionalmente, del acervo probatorio se desprende que gran parte de las áreas comprendidas en la escritura pública no. 3477 de 2007 de la Notaría Primera del Círculo Notarial de Cartagena son de uso público, debido a que el terreno está conformado por lo que en su momento eran aguas y playas marítimas, por lo cual no constituye un bien baldío en tanto corresponde estrictamente a zonas de bajamar.

5) En esa perspectiva, con la enajenación de un bien inmueble de propiedad del Distrito de Cartagena -bien de uso público-, a una persona de derecho privado se afecta el derecho al patrimonio público de los cartageneros, además de la vulneración a la moralidad administrativa por el hecho de transferir la propiedad de un bien de uso público que debe estar al servicio de la comunidad y no de intereses particulares.

6) Con fundamento en lo anterior, es procedente amparar los derechos colectivos invocados en la demanda y, como consecuencia, declarar la nulidad absoluta del contrato de compraventa y ordenar al alcalde de Cartagena que expida los actos necesarios para dar cumplimiento a la sentencia.

5. Los recursos de apelación

Inconformes con la decisión, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y la Corporación Club Cartagena interpusieron sendos recursos de apelación (fls. 914 a 917 y 931 a 938 cdno. ppal.) los cuales fueron concedidos por auto del 25 de enero de 2018 (fl. 939 cdno. ppal.).

La apoderada judicial del Club Cartagena radicó una solicitud de nulidad de todo lo actuado, la cual fue resuelta por la Sección Primera del Consejo de Estado en auto del 23 de mayo de 2018 (fls. 975 a 976 cdno. ppal.); en contra de la providencia se interpuso recurso de súplica que fue rechazado por improcedente y readecuado a reposición, el cual fue decidido mediante auto del 18 de diciembre de 2018 (fls. 997 a 999 cdno. ppal.); luego, a través de proveído del 18 de febrero de 2019 la Sección Primera de la Corporación remitió el asunto por competencia a esta Sección (fl. 1029 cdno. ppal.); posteriormente, los recursos de apelación fueron admitidos en auto del 8 de abril de 2019 (fl. 1034 cdno. ppal.) y, finalmente, a través de providencia del 13 de septiembre de 2019 se aclaró el auto admisorio para indicar que la Corporación Club Cartagena complementó el recurso de apelación a través de memorial de 25 de enero de 2018; sin embargo, no se dijo nada en relación con la solicitud de que se aceptara como complementación de la impugnación el memorial del 12 de febrero de 2019 radicado por la nueva apoderada judicial de esa corporación, razón para concluir que esa petición se entendió denegada, sin que en contra de la misma se interpusiera recurso alguno (fl. 1040 cdno. ppal.).

5.1 Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias

Los motivos en los que se sustentó el recurso de apelación son los siguientes:

1) A diferencia de lo afirmado en la sentencia de primera instancia, en la actualidad el lote enajenado tiene como frente la boca de “El laguito”, que no tiene en estos momentos conexión con el mar; es *“necesario además mirar el contexto de toda el área que en su momento fue construida por la Andian National Corporation Ltd, desde el Hotel Caribe por todo lo que se conoce como el sector de ‘El laguito’ era agua (costa) y a través del tiempo se fueron haciendo rellenos para consolidar hoy el terreno que se conoce como la costa que se formó por fenómenos antrópicos y susceptible de derecho de dominio como es el caso del ‘Polígono’ del Club Cartagena”*.

2) Además, la DIMAR negó que esos terrenos fueran actualmente zonas de bajamar, pues, si bien en algún momento lo fueron, lo cierto es que en la actualidad no lo son y, por lo tanto, no pueden ser tenidos en cuenta como zona costera o de bajamar.

5.2 Corporación Club Cartagena

Los fundamentos de la impugnación son, en síntesis, los que se reseñan a continuación:

1) El artículo 144 del CPACA prohíbe al juez popular anular actos o contratos estatales, de allí que erró el tribunal de primera instancia al adoptar esa determinación.

2) La sentencia omitió referirse a la vigencia del Acuerdo no. 030 de 2006 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, dado que la enajenación se fundamentó en ese acto administrativo cuya legalidad no fue cuestionada.

3) La sentencia de primera instancia anula el contrato de compraventa sobre el bien “Polígono”; sin embargo, no dispuso la cancelación del folio de matrícula inmobiliaria, a pesar de señalar que ese predio es un bien de uso público.

4) La sentencia impugnada se basa en suposiciones, por cuanto, no analizó de manera adecuada la Resolución DIMAR 0677-2015 del 4 de noviembre de 2015 en virtud de la cual se excluyó el inmueble denominado “Polígono Relleno Club Cartagena” de la condición de bien de uso público, por tratarse de áreas que no tienen las características de playa o bajamar.

5) La sentencia omitió señalar qué pasa con los dineros e intereses que debe reintegrar el Distrito de Cartagena al Club Cartagena como consecuencia de la nulidad decretada del contrato de compraventa; asimismo, la providencia ha debido referirse a los efectos de la cláusula compromisoria contenida en el contrato de compraventa, en concordancia con lo establecido en los artículos 1 y 5 de la Ley 1563 de 2012.

6. La actuación de segunda instancia

A través de auto del 20 de enero de 2020 (fl. 1043 cdno. ppal.) se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión por el término de 10 días y, vencido este, por el mismo lapso correr traslado al Ministerio Público para emitir el respectivo concepto.

En esta etapa intervino, exclusivamente, la Corporación Club de Cartagena (fls. 1049 a 1069 cdno. ppal.) para aducir lo siguiente:

1) El tribunal de primera instancia erró en invocar el artículo 1865 del Código Civil, en el segmento que prevé que no podrá dejarse el precio al arbitrio de uno de los contratantes, ya que en este caso concreto está claro que la fijación del precio de venta no fue resultado de la unilateralidad de los sujetos negociales.

2) En relación con la forma de pago del precio con bienes de consumo y servicios, es preciso advertir que los artículos 1849 y 1850 del Código Civil permiten que las partes del contrato de compraventa puedan pactar que el precio se pagará parte en dinero y parte en otra cosa; no existe norma constitucional o legal que impida pactar la entrega de especies como parte del precio convenido y, menos aún es cierto que un pacto en tal sentido afecte de nulidad por objeto ilícito el contrato que contenga cláusulas de ese orden.

3) Tampoco es válido afirmar que de la cláusula de precio acordada se derivó un contrato de suministro en favor del Distrito de Cartagena, convención que desconoció las disposiciones de la Ley 80 de 1993; en efecto, no es admisible, desde una perspectiva lógica y legal, sostener que la definición de la tipología contractual pueda determinarse, simplemente, a partir de la observación de la cláusula de pago y no como corresponde del análisis de las obligaciones contraídas.

4) El numeral 2 del artículo 36 de la Ley 9 de 1989 permite que las entidades públicas enajenen sus inmuebles sin que medie licitación pública cuando el contrato de compraventa se celebre con una entidad sin ánimo de lucro; adicionalmente, el citado Acuerdo no. 30 del 14 de diciembre de 2006 del Concejo Distrital de Cartagena, acto administrativo que goza de presunción de legalidad, avaló la venta de manera directa en favor de los ocupantes o poseedores de bienes baldíos que fueran enajenables, siempre que se demostrara su tenencia por más de cinco (5) años.

5) El tribunal afirmó que el predio objeto del contrato de compraventa corresponde a un terreno de bajamar, conclusión que carece de fundamento jurídico, debido a que el oficio no. 29201201000 MD-DIMAR-SUBDEMA-ALIT es enfático en señalar lo siguiente: *“De acuerdo con el mapa adjunto, se tiene un área de seis mil cincuenta y seis coma treinta y cuatro metros cuadrados (6054,34 m2) correspondientes **en su momento** a aguas marítimas y playas marítimas, en atención a lo dispuesto en el artículo 167 del Decreto ley 2324 de 1984”* (fl. 1067 cdno. ppal. – negrillas del original).

6) Finalmente, la providencia no impartió una orden respecto de los derechos que surgen en favor de la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena en el escenario de considerarse que adquirió un predio inajenable, por lo cual deben, coherentemente, dictarse las órdenes de restitución del precio pagado, así como también el reconocimiento de las mejoras que sobre el mismo haya efectuado el comprador.

La parte actora, el Distrito de Cartagena y el Ministerio Público guardaron silencio (fl. 1070 cdno. ppal.)

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resuelve el asunto sometido a consideración² con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia y anuncio de la decisión, 2) análisis del caso concreto, 3) órdenes necesarias para la protección y la salvaguarda de los derechos colectivos amparados, 4) conclusión y, 5) condena en costas.

1. Objeto de la controversia y anuncio de la decisión

El centro de la controversia planteada radica en establecer si la parte actora demostró la violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.

La Sala modificará la sentencia impugnada, porque se advierte que en este caso concreto se probó la violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público establecidos en los literales b) y e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, respectivamente; sin embargo, no era procedente declarar la nulidad del contrato de compraventa celebrado sino adoptar las medidas tendientes a conjurar la vulneración de los derechos colectivos mencionados.

2. Análisis del caso concreto

2.1 La normativa aplicable a la controversia y la posibilidad de anular contratos estatales a través de la acción popular

1) La demanda de acción popular se interpuso el 3 de julio de 2008, esto es, antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), de allí que al asunto objeto de

² Esta Corporación es competente para conocer de las acciones populares originadas en actos u omisiones de las entidades públicas o privadas que desempeñen funciones administrativas de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 472 de 1998. En este caso concreto la acción está formulada en contra del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias por la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 13.13 del Acuerdo 80 de 2019 la Sección Tercera de esta Corporación es competente para conocer en segunda instancia de la apelación de las sentencias proferidas por los tribunales administrativos frente a las controversias referidas a los derechos citados derechos colectivos.

análisis no le resultan aplicables las exigencias y prohibiciones contenidas en el artículo 144 *ibidem*, según el cual:

“Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda” (destaca la Sala).

En ese orden de ideas, no le asiste razón a la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena en sostener que el tribunal de primera desconoció el contenido del citado artículo 144 del CPACA, por cuanto esa norma no es aplicable a la controversia.

2) Ahora bien, en sede de revisión eventual -es decir, con fines de unificación- la Sala Décima Especial de Revisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó la jurisprudencia para señalar que, incluso con anterioridad a la expedición de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), no es posible que se anulen contratos estatales por parte del juez popular; la regla de unificación establecida fue la siguiente³:

“En las acciones populares iniciadas antes de la expedición de la Ley 1437 de 2011, el juez no tiene la facultad de anular los contratos administrativos que considere causa de la amenaza o violación de derechos colectivos. En estos casos, el juez podrá adoptar las

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo – Sala Décima Especial de Decisión, sentencia del 4 de octubre de 2021, expediente no. 52001-33-31-008-2008-00304-01, MP Sandra Lisset Ibarra Vélez. Esta providencia se dictó en consonancia con la sentencia del 13 de febrero de 2018, expediente no. 25000-23-15-000-2002-02704-01, MP William Hernández Gómez, que unificó la jurisprudencia de la Corporación en relación con la imposibilidad del juez popular de anular actos administrativos aun con anterioridad a la expedición del CPACA.

medidas materiales que los garanticen; para el efecto, tiene la posibilidad de emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer que considere pertinente, de acuerdo con el caso concreto” (negritas adicionales).

En otros términos, se determinó que el juez no puede anular contratos estatales, con independencia de que se demuestre que estos vulneran o amenazan derechos o intereses colectivos; no obstante, se avaló la posibilidad de que se dicte cualquier tipo de orden de hacer o no hacer que se considere pertinente para conjurar la trasgresión de los derechos amparados, tales como la suspensión o la cesación de los efectos del respectivo negocio jurídico.

3) De otra parte, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó la jurisprudencia en torno a la imposibilidad de entregar en arrendamiento bienes de uso público, en los siguientes términos: ***“PRIMERO. SE UNIFICA LA POSICIÓN DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO en el siguiente sentido: no es procedente que las autoridades administrativas entreguen bienes de uso público utilizando para ello la fórmula contractual del arrendamiento, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia”***⁴ (negritas y mayúsculas sostenidas del original).

4) Sin perjuicio del recuento normativo y jurisprudencial anterior, lo cierto es que el juez de la acción popular está facultado a estudiar si un acto administrativo o un contrato estatal vulnera o amenaza un derecho o interés colectivo, caso en el cual está facultado para adoptar todas las medidas u órdenes que sean necesarias - salvo la de anular- para hacer cesar la acción o la omisión lesiva.

5) Por consiguiente, la Sala pone de presente que no era posible que el tribunal de primera instancia declarara la nulidad del contrato de compraventa celebrado entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 14 de agosto de 2018, expediente no. 05001-33-31-003-2009-00157-01, MP Oswaldo Giraldo López. Es relevante señalar que varios magistrados salvaron el voto en esa oportunidad por considerar que la decisión abría el debate que se había zanjado con la sentencia del 13 de febrero de 2018, expediente no. 25000-23-15-000-2002-02704-01, en la cual se estableció la imposibilidad de anular actos administrativos y contratos estatales a través de la acción popular.

No obstante, el *a quo* sí estaba facultado para definir si el referido contrato de compraventa trasgredió derechos o intereses colectivos y, por lo tanto, si era viable adoptar órdenes de hacer o de no hacer con la finalidad de proteger los mismos; además, es particularmente relevante advertir que, con miras a definir si con la celebración del contrato de compraventa se lesionó la moralidad administrativa, será absolutamente indispensable verificar si ese acto jurídico desconoció las normas superiores y, en general, el ordenamiento jurídico aplicable, así como también la finalidad con la cual se suscribió ese negocio jurídico, para efectos de desentrañar si existió un propósito censurable, ilegal o indebido que riña con los postulados de la función administrativa establecidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

En ese específico marco conceptual, la Sala estudiará el fondo de la controversia y los argumentos expuestos con los recursos de apelación para definir si la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados por el actor popular está o no acreditada en el proceso.

2.3 El derecho colectivo a la moralidad administrativa

1) El primer derecho colectivo cuya protección judicial reclama el actor popular en el presente asunto está consagrado en el literal b) del artículo 4 de la ley 472 de 1998, cuyo texto es el siguiente: “[a]rtículo 4. *Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros los relacionados con: (...) b) [l]a moralidad administrativa*”.

2) En relación con el contenido y alcance del concepto de *moralidad administrativa* como interés colectivo susceptible de protección judicial a través de la denominada acción popular, la Sección Tercera del Consejo de Estado ha sostenido que la razón de ser de este derecho colectivo radica en la función administrativa la cual está sujeta a una serie de principios dirigidos a garantizar el cumplimiento de los fines del Estado⁵.

⁵ Al respecto pueden consultarse las sentencias de 16 de marzo de 2006 expediente 2004-00118-02 (AP), MP María Elena Giraldo Gómez; de 21 de mayo de 2008, expediente AP-01415, MP Ramiro Saavedra Becerra y, de 23 de enero de 2009, expediente AP-2003-0013, MP Ruth Stella Correa Palacio.

3) Adicionalmente, para que pueda predicarse la lesión a este derecho e interés colectivo debe existir, necesariamente, una trasgresión al ordenamiento jurídico, al tiempo que debe acreditarse la mala fe de la administración.

La actuación de la administración debe ser de tal magnitud que desnaturalice la función pública ejecutada y debe desembocar en la satisfacción de intereses particulares, indebidos e ilegítimos.

Por lo tanto, no toda irregularidad administrativa, como tampoco no cualquier incumplimiento o quebranto de la normatividad que rija o regule determinado procedimiento administrativo constituye, *per se*, violación de la moralidad administrativa, pues, para ello se requiere la existencia o presencia de un elemento que denote un propósito o finalidad contrario a los cometidos para los cuales están instituidos los procedimientos y atribuidas las competencias administrativas, como por ejemplo, el ánimo o interés de satisfacer o alcanzar un interés personal, de grupo o de terceros, que, resulta opuesto o diferente al preestablecido, en cada caso, por el constituyente y el legislador.

En ese sentido se ha pronunciado la Sala Plena del Consejo de Estado, además de los elementos objetivos que deben analizarse para establecer la vulneración de ese derecho colectivo es necesario que concurra el elemento subjetivo que implica un juicio sobre la conducta del funcionario para establecer el ánimo o interés de satisfacer o alcanzar un interés personal indebido o ilegítimo para sí o para terceras personas, al respecto ha puesto de presente lo siguiente⁶:

“No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.

Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración,

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 1 de diciembre de 2015, expediente 11001-33-31-035-2007-00033-01 (AP).

traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular.” (negritas adicionales).

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-643 de 23 de agosto de 2012 con ocasión de juzgar y decidir acerca de la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 1416 de 2010⁷ “[p]or medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal”, en cuanto al entendimiento que debe darse del derecho a la moralidad administrativa y del principio de eficacia de la función administrativa precisó, puntualmente, lo siguiente:

“Al referirse al principio de la moralidad en la actividad administrativa, esta Corporación ha sostenido que la misma no corresponde al fuero interno de los servidores, sino a su relación con el ordenamiento jurídico a partir del cual se esperan por la sociedad una serie de comportamientos. En la sentencia C-046 de 1994, así lo explicó:

“(...) el principio de la moralidad que, en su acepción constitucional, no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad. (...).”

En este orden de ideas, los supuestos sustanciales para que proceda la protección de los derechos e intereses colectivos (antes denominada acción popular) por vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa son, según jurisprudencia del Consejo de Estado, los siguientes: 1. La Acción u omisión debe corresponder al ejercicio de una función pública⁸. 2. La acción u omisión debe lesionar el principio de legalidad⁹. 3. La desviación en el cumplimiento de la función ha de producir un perjuicio del interés general favoreciendo con ello al servidor público o a un tercero ó 4. La desviación del interés general debe ser de tal magnitud, que transgreda principios o valores instituidos previamente como deberes superiores en el derecho positivo¹⁰.

(...) 4.2 A su turno, el artículo 209 superior indica que la función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de economía y eficacia. El primero, en armonía con el artículo 334, supone que la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines. El segundo exige a la

⁷ El texto de la norma acusada es como sigue: “ARTÍCULO 3. En desarrollo del fortalecimiento, garantía y salvaguarda del control fiscal territorial, las entidades territoriales correspondientes, asumirán de manera directa y con cargo a su presupuesto el pago de las conciliaciones, condenas, indemnizaciones y cualquier otra forma de resolución de conflictos de las Contralorías, sin que esto afecte el límite de gastos del funcionamiento en la respectiva Contraloría Territorial.”

⁸ Cita tomada del texto original: “Consejo de Estado, Sección Tercera expediente AP-720 de 2005”

⁹ Cita tomada del texto original: “Consejo de Estado, Sección Tercera expediente AP-166 de 2001”

¹⁰ Cita del texto original: “Consejo de Estado, Sección Tercera expediente con radicación no. 35501 de 21 de febrero de 2007”

Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjuntos, estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficios, en otras palabras, actuar de forma eficiente¹¹. Al respecto, vale la pena resaltar lo señalado en la sentencia C-035 de 1999:

(...) Para la Corte Constitucional, el principio de eficacia exige que las actuaciones públicas produzcan resultados concretos y oportunos. Al respecto, ha explicado:

“El artículo 209 de la Constitución impone a las autoridades administrativas el deber de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Este deber genérico, dirigido a la administración pública, se erige en un límite a los principios de la función administrativa consagrados en el primer inciso del mismo artículo. En efecto, ninguna autoridad podría, so pretexto de seguir o de aplicar un principio que guía la función administrativa - por ejemplo, el principio de economía o el de celeridad -, prescindir de la oportuna y necesaria coordinación entre las diferentes autoridades, con miras a evitar decisiones o actuaciones contradictorias en desmedro de la coherencia que debe caracterizar al Estado como un todo y como calificado agente jurídico y moral”¹²

Por último, en la sentencia C-082 de 1996¹³, dentro del análisis de constitucionalidad del inciso 1º del artículo 52 de la Ley 190 de 1995¹⁴, la Corte explicó que la ley puede introducir cambios a la función pública con el propósito de realizar los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad, “siempre y cuando la reglamentación legal no desconozca el núcleo esencial de los derechos de autonomía político-administrativa que la Constitución reconoce a las entidades territoriales.” (se destaca).

4) En ese marco conceptual y jurisprudencial, la Sala encuentra que en el presente asunto los elementos subjetivo y objetivo requeridos para la configuración de la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa se encuentran acreditados en este caso concreto.

5) En efecto, esta Corporación en decisiones de unificación ha determinado que para la configuración de la trasgresión del derecho colectivo de la moralidad administrativa “desde el punto de vista del interés colectivo tutelable a través de la acción popular, es necesario que se demuestre el elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y el elemento subjetivo relacionado a la

¹¹ Cita del texto original: “Ver la sentencia C-849 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería (...)”.

¹² Cita del texto original: “Sentencia C-328/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)”.

¹³ Cita del texto original: “Mediante la sentencia C-082 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte Constitucional resuelve “Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “ni sus delegados” contenida en el inciso 1º del artículo 52 de la Ley 190 de 1995”.

¹⁴ Cita del texto original: “Ley 190 de 1995, “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”.”

*comprobación de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública*¹⁵.

Ahora bien, en cuanto a la prueba de los elementos requeridos para tener por configurada la violación del derecho colectivo de la moralidad administrativa esta Corporación ha determinado lo siguiente:

“De aquí que, la prueba del elemento subjetivo referido a la disposición o el ánimo materializado a través de conductas deshonestas en función de anteponer los intereses particulares, en detrimento de los intereses generales, le corresponde a la parte actora, en tanto le incumbe probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen¹⁶ y sin que tal conducta se presuma ante una acusación de haberse pretermitido iniciar un proceso de fiscalización tributaria en un contexto como el que se ha explicado”¹⁷.

Asimismo, en relación con esa precisa carga probatoria en materia de acciones populares el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 es expreso y claro en determinar que la obligación de demostrar los hechos y pretensiones en la demanda le corresponde a la parte demandante; sin embargo, “(...) si por razones de orden económico o técnico” no se pudiera cumplir con esa carga procesal, el juez puede adoptar órdenes para suplir deficiencias, pero, esta no es precisamente la circunstancia que compone este caso, pues, no se trata de una situación de orden económico ni fáctico que impidiera al demandante aportar la prueba, concretamente de una conducta negligente o deliberada imputable a las entidades demandadas acerca del deber legal que reclama como incumplido y que vulnera el derecho colectivo de la moralidad administrativa y, fundamentalmente, el propósito indebido, ilegal o subalterno en tal proceder para favorecer a los propios servidores públicos concernidos en el asunto o a terceros¹⁸.

6) El acervo probatorio recaudado en el proceso da cuenta de los siguientes hechos que denotan una violación del interés colectivo a la moralidad administrativa:

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 13 de febrero de 2018, expediente 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU), MP William Hernández Gómez.

¹⁶ Cita del texto original “Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia de 27 de marzo de 2014, expediente, 201002404 AP”

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 24 de septiembre de 2021, expediente 25000-23-24-000-2010-00734-01, MP José Roberto SÁCHICA Méndez.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2004, expediente 25000-23-25-000-2002-02037-02, MP María Elena Giraldo Gómez.

a) Mediante escritura pública no. 3477 del 27 de diciembre de 2007 de la Notaría Primera del Círculo de Cartagena, el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias celebró un contrato de compraventa con la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena, por medio del cual el aquel se obligó a transferir en favor de esta el derecho dominio sobre *“una porción de un lote de terreno ubicado en el barrio Bocagrande de esta ciudad, denominado Polígono Relleno Club Cartagena, con un área de 7.749 M2 (...), el predio objeto de la presente venta se identifica con folio de matrícula inmobiliaria no. 060-178046 y la referencia catastral global no. 01-01-0022-0001-000”* (fls. 17 a 21 cdno. 1).

En las cláusulas cuarta y quinta del citado contrato, las partes convinieron el precio y la forma de pago en los términos que se transcriben a continuación:

“CLÁUSULA CUARTA.- VALOR DEL CONTRATO: *El precio total del bien inmueble objeto de la presente venta es la cantidad de OCHO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS (\$8.466´154.720) M/LEGAL COLOMBIANA, conforme al avalúo practicado en legal forma y lo establecido en la Resolución no. 0941 de 12 de diciembre de 2007 emanada de la Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias ‘por medio de la cual se decide una solicitud de legalización de un predio por venta en los términos del Acuerdo Distrital no. 030 de 2006’.*

CLÁUSULA QUINTA.- FORMA DE PAGO: *EL COMPRADOR paga AL VENDEDOR la suma de OCHO MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS VEINTE PESOS (\$8.466´154.720) M/LEGAL COLOMBIANA, de la siguiente manera: al momento del otorgamiento de la escritura pública de compraventa la suma de DOS MIL CIENTO DIECISÉIS MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS (\$2.116´538.677) M/LEGAL COL, equivalentes al 25% del precio, de los cuales se compensará la suma de (\$959.124.747,78) NOVECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO VEINTICUATRO MIL SETECIENTOS CUARENTA Y SIETE PESOS CON SETENTA Y OCHO CENTAVOS, descompuestos así: NOVECIENTOS DIECISIETE MILLONES CIENTO SETENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS CON SETENTA Y OCHO CENTAVOS (\$917.177.677,78) correspondientes al pago del impuesto predial unificado efectuado por la CORPORACIÓN DE DERECHO PRIVADO CLUB CARTAGENA al DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA, causados sobre el predio con referencia catastral no. 01-01-0022-0001-000 de un área equivalente a 7.749 metros cuadrados del lote de mayor extensión vigencias 1997-2007, por consistir en pago de lo no debido y la suma de CUARENTA Y UN MILLONES NOVECIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SETENTA PESOS M/LEGAL COL (\$41´947.070) deuda existente a cargo del DISTRITO TURÍSTICO Y CULTURAL con la CORPORACIÓN CLUB CARTAGENA por servicios prestados. La diferencia, o sea, la suma de UN MIL CIENTO CINECUENTA Y SIETE MILLONES CUATROCIENTOS TRECE MIL*

Expediente no. 13001-23-31-000-2011-00178-01 (63.554)

Actor: José María Caballero Salgado

Acción popular

Apelación de sentencia

NOVECIENTOS TREINTA PESOS (\$1.157'413.930) M/LEGAL COL en cheque de gerencia girado a la orden del FIDEICOMISO FIDUCIARIA GNB SUDAMERIS ALCALDÍA DISPOSICIÓN DE BALDÍOS al momento del otorgamiento de la escritura pública de compraventa. El saldo restante, o sea, la suma de SEIS MIL TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MILLONES SEISCIENTOS DIECISÉIS MIL CUARENTA Y TRES PESOS (\$6.349.616,043) M/LEGAL COL, así: B) Acogiéndose a lo dispuesto en el parágrafo primero del artículo 5 del Acuerdo 030 de 2006, la suma de DOS MIL CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$2.400'000.000) en consumos de bienes y servicios que efectúe el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena a través de sus diferentes dependencias en los próximos tres años calendarios a iniciarse el primero (1) de enero de 2008, en entendimiento que durante cada uno de esos años, dichos consumos alcanzarán la suma máxima de OCHOCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$800'000.000) M/LEGAL. C) El saldo restante, o sea la suma de TRES MIL NOVECIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS DIECISÉIS MIL CUARENTA Y TRES PESOS M/LEGAL COL (\$3.943'616.043) en tres cuotas iguales de UN MIL TRESCIENTOS DIECISÉIS MILLONES QUINIENTOS TREINTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y UN PESOS (\$1.316'538.681) M/LEGAL COL, dentro de los treinta y seis meses siguientes, debiéndose efectuar dichos pagos los días 15 de diciembre de 2008, 15 de diciembre de 2009 y 15 de diciembre de 2010 mediante cheque de gerencia (...) (fls. 18 y 19 cdno. 1 – negrillas y mayúsculas sostenidas del original – subrayado de la Sala).

b) De igual manera, al proceso se allegó copia del Acuerdo Distrital no. 030 de 2006 proferido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias, acto administrativo que dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. FACULTADES PARA LA DISPOSICIÓN. *Facúltase al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias DTyC para disponer de los bienes inmuebles cedidos por la Nación al Distrito y en especial del artículo 123 de la Ley 388 de 1997 en los términos del presente Acuerdo.*

ARTÍCULO 2. CLASIFICACIÓN DE LOS PREDIOS CUYA DISPOSICIÓN SE REGLAMENTA. *Para todos los efectos del presente Acuerdo, los bienes que trata el artículo anterior determinarán su condición conforme se disponga: A) En los estudios de baldíos contratados por la Administración Distrital, para lo cual se tendrá en cuenta la vocación, desarrollo y la condición histórica de los mismos. B) Los establecidos en los Planes de Ordenamiento Territoriales. C) Lo dispuesto en la Ley 768 de 2002. D) En los casos establecidos en el artículo 3 del Decreto 59 de 1938, Ley 388 de 1997 y demás normas vigentes y jurisprudencias aplicables.*

(...).

ARTÍCULO 5. PROCEDIMIENTO PARA LOS CASOS DE VENTAS. *En los casos en que se trate de venta, la misma se efectuará por el procedimiento de licitación pública, cuando la cuantía sea superior a trescientos (300) salarios mensuales mínimos legales, conforme a lo previsto en el artículo 33 de la Ley 9 de 1989; seleccionado el comprador y determinadas las condiciones generales del predio, acordado su precio*

y forma de pago, el Alcalde procederá a otorgar la respectiva escritura pública de venta con garantía hipotecaria, siempre que el comprador haya cancelado, por lo menos, el veinticinco por ciento (25%) del precio señalado en dicho acto y haya firmado acuerdo de pago con la Secretaría de Hacienda por el saldo restante de la deuda.

PARÁGRAFO PRIMERO. En los eventos de venta, permutación, aporte, dación en pago, ratificación de la venta, el pago podrá efectuarse total o parcialmente en bienes inmuebles, especies, acciones, derechos, bonos, títulos inmobiliarios o similares; igualmente se podrán estipular pagos a plazos en los términos de este acuerdo.

PARÁGRAFO SEGUNDO. En los casos de permutación, dación en pago, aportación, ratificación de venta o arrendamiento, el Alcalde efectuará estos actos dispositivos de manera directa de conformidad con las disposiciones legales pertinentes.

PARÁGRAFO TERCERO. Los ocupantes o poseedores de baldíos que sean vendibles o ratificables de venta en los términos de este Acuerdo y demuestren su tenencia por más de cinco años, tendrán la primera opción de compra y su venta será en forma directa, esta prerrogativa está vigente por el término de un año a partir de la notificación que haga la administración distrital.

ARTÍCULO 6.- VENTA A PLAZOS. Las ventas reglamentadas en este acuerdo podrán efectuarse a plazos. Dicho plazo será hasta de treinta y seis (36) meses contados a partir de la fecha de la firma de la respectiva escritura. El plazo definitivo será convenido entre la Secretaría de Hacienda o la entidad o persona encargada por el Distrito para la ejecución de esta actividad y el comprador. Las cuotas serán pagaderas en períodos mensuales, trimestrales o semestrales, a elección del comprador. En la respectiva escritura de compraventa se constituirá hipoteca de primer grado sobre el inmueble vendido y a favor del Distrito para garantizar el pago de la deuda adquirida, la cual no generará intereses pero sí el reconocimiento de la actualización tributaria, cuando el plazo exceda de un (1) año (...).

ARTÍCULO 13. ESTÍMULOS TRIBUTARIOS. Las personas o entidades que en los términos del presente Acuerdo procedan a realizar la legalización de los predios baldíos urbanos que hayan ocupado de buena fe por un término superior a cinco (5) años tendrán derecho a una exención del impuesto predial unificado así: para las viviendas correspondientes a los estratos 1 y 2, por el término de tres (3) años; para los predios legalizados cuyo avalúo sea inferior a trescientos (300) salarios mínimos mensuales, por el término de cuatro (4) años; y para los predios cuya legalización exceda los trescientos (300) salarios mínimos mensuales por el término de cinco (5) años”.

7) La Sala advierte que el parágrafo primero del artículo 5 del citado Acuerdo Distrital no. 030 de 2006 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias no permitió, en modo alguno, que el precio convenido se pagara a través del suministro de bienes y servicios en favor de la entidad pública vendedora; *contrario sensu*, la norma es enfática en restringir las distintas modalidades de pago

diferentes al dinero a bienes inmuebles, especies, acciones, derechos, bonos, títulos inmobiliarios o similares.

8) Contrario a lo afirmado por la apoderada judicial de la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena, el contenido y alcance de la cláusula quinta del negocio jurídico de compraventa hizo que el acuerdo de voluntades incluyera obligaciones propias de un contrato de suministro o de apoyo logístico en favor del Distrito de Cartagena, con lo cual se excedió el marco normativo contenido en el referido párrafo primero del artículo 5 del Acuerdo no. 030 de 2006 del Concejo de Cartagena, con una clara finalidad censurable, indebida, reprochable y cuestionable, esto es, eludir un procedimiento de selección para obtener el suministro de bienes y servicios por parte de un club social de naturaleza privada en favor de funcionarios públicos pertenecientes a distintas dependencias y áreas administrativas de la alcaldía distrital de Cartagena de Indias.

Tampoco es válido sostener o afirmar que el Acuerdo no. 30 de 2006 del Concejo Distrital de Cartagena al referirse a “*especies*” hizo alusión al suministro de bienes y servicios, puesto que esa no es la hermenéutica que se desprende de la norma analizada, en tanto no se especifica que el precio se pueda pagar a través de la prestación de servicios ni mucho menos mediante el suministro de bienes o de apoyo logístico.

9) De allí que con el contrato de compraventa celebrado entre las partes se vulneraron los principios de igualdad, transparencia, imparcialidad, participación, responsabilidad y publicidad (artículos 209 CP y 3 Ley 489 de 1998); igualmente, dada la naturaleza, el alcance y el contenido del contrato, resulta incuestionable que el negocio jurídico se celebró con violación de los artículos 24 y 30 de la Ley 80 de 1993, por cuanto no se siguió el procedimiento de la licitación pública, lo cual resultaba imperativo, toda vez que ni el objeto del contrato ni su cuantía daban lugar a que se aplicara una modalidad de selección distinta a esta, que constituía la regla general, sumado al hecho que ese específico procedimiento de contratación estaba previsto, expresa y puntualmente, en el artículo 5 del mencionado acuerdo distrital de otorgamiento de facultades al alcalde mayor del distrito de Cartagena.

En relación con la importancia del procedimiento de selección de licitación pública, esta Sección ha precisado¹⁹:

“En este orden de ideas, resulta ineludible concluir que la licitación pública i) está regulada por normas en las cuales se encuentra interesado el orden público, toda vez que ii) está concebida legalmente como el procedimiento que con carácter general debe seguirse con el fin de seleccionar al contratista, dentro del íter de formación del contrato estatal; iii) tiene por objeto la selección del proponente que ofrezca las condiciones más ventajosas para los fines de interés público perseguidos con la contratación estatal; iv) consiste “en una invitación a los interesados para que, sujetándose a las bases preparadas (pliego de condiciones), formulen propuestas, de las cuales la administración selecciona y acepta la más ventajosa (adjudicación)”; v) ***está impuesta en forma obligatoria, salvo en los casos en los cuales expresamente el Legislador ha exceptuado su realización y vi) la omisión de su trámite cuando el mismo resulta imperativo, se encuentra prohibida por el ordenamiento que rige la contratación estatal -artículo 24-8 de la Ley 80 de 1993-, así como por el artículo 16 del C.C., según el cual ‘[N]o podrán derogarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden y las buenas costumbres’.*** ***De acuerdo con tales premisas, ha de sostenerse que la licitación pública se encuentra regulada por disposiciones de orden público, incorporadas en el ordenamiento en interés de la colectividad, por manera que en aquellos eventos en los cuales se omita la realización de dicho procedimiento administrativo de selección del contratista, a pesar de no concurrir ninguno de los excepcionales supuestos legales que eximen de la obligatoriedad de dicha exigencia, se incurre en flagrante transgresión de lo normado por los artículos 16 del Código Civil y 24-8 de la Ley 80 de 1993; de ahí que la jurisprudencia de esta Sección haya considerado que la pretermisión del procedimiento de la licitación cuando no existe norma legal expresa que lo autorice, conduce a la invalidez del contrato por incurrir en la causal de nulidad absoluta (...)***” (resalta la Sala).

De tal manera que, es evidente que en este caso, la convención desconoció las disposiciones de la Ley 80 de 1993, en tanto que las partes del negocio jurídico no podían derogar las leyes en cuya observancia están interesados el orden público y las buenas costumbres (artículo 16 Código Civil); de otra parte, tampoco es admisible que la modalidad contractual se interprete, única y exclusivamente, por la obligación de transferencia del derecho de dominio y no por la real intención de los contratantes, lo cual desconoce el contenido y alcance del artículo 1618 del Código Civil que prevé: *“Conocida claramente la intención de los contratantes, debe estarse a ella más que a lo literal de las palabras”*.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 18 de marzo de 2010, expediente no. 14.390. En idéntico sentido consultar: sentencia de 6 de mayo de 2015, expediente no. 30.917 y sentencia del 6 de febrero de 2019, expediente no. 61.720.

10) En ese contexto fáctico y normativo de regulación, muy a diferencia de lo sostenido por la Corporación de Derecho Privado Club de Cartagena, no es admisible, desde una perspectiva lógica y legal, sostener que se equivocó al tribunal de primera instancia al desentrañar la voluntad real y auténtica de los contratantes, cuando es imperativo que el juez constitucional, en aras de definir si con el negocio jurídico se amenazó o vulneró la moralidad administrativa y se distorsionó la finalidad de la actuación administrativa, establezca la causa cierta y última de los contratantes.

De modo que, en este caso concreto, la causa y voluntad real de los sujetos negociales fue velar, disimular, yuxtaponer o encubrir un contrato estatal de suministro que no podía ser celebrado de manera directa, so pena de trasgredir varios principios constitucionales y legales, propios del correcto ejercicio de la función administrativa y con un objetivo o finalidad reprochable, censurable e indebido, esto es, la prestación de bienes y servicios por parte de un club social de naturaleza privada en favor de funcionarios del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias durante tres años consecutivos hasta por un valor global de (\$2.400'000.000) en consumos de bienes y servicios a través de sus diferentes dependencias.

11) En otros términos, las partes del negocio jurídico se prevalieron de la habilitación contenida en el mencionado Acuerdo no. 030 de 2006 del Concejo Distrital de Cartagena para perseguir fines distintos a los avalados por el citado acto administrativo, pues, se permitió pagar el precio de un bien de propiedad del distrito mediante el suministro de bienes de naturaleza suntuosa como los servicios brindados por un club social privado en la ciudad de Cartagena, con elusión de los procedimientos de selección para esos efectos y sin que quedara acreditada la necesidad o la justificación para que se incluyera en la convención un pacto de esa naturaleza, pues, se insiste, no quedó establecido ni probado que el Distrito de Cartagena de Indias requería de esa prestación del servicio de bienes y servicios por parte del club social de naturaleza privada.

12) En ese orden de ideas, el tribunal de primera instancia acertó en concluir que las partes demandadas lesionaron el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa con la celebración del negocio jurídico de compraventa contenido en

la escritura pública no. 3477 del 27 de diciembre de 2007 de la Notaría Primera del Círculo de Cartagena por el hecho de contravenir normas superiores de rango constitucional y legal, por eludir procedimientos de selección propios para ese tipo de acuerdos de voluntad y, además, por perseguir una finalidad distinta a la avalada por el Acuerdo Distrital no. 030 de 2006, esto es, la correcta destinación de bienes inmuebles cedidos por la Nación a esa entidad territorial.

10) Así las cosas, la Sala confirmará la protección del referido derecho colectivo y, por tanto, ordenará que se adopten las medidas adecuadas para su protección; de otra parte, el análisis de si con el contrato de compraventa celebrado se desconocieron los artículos 123 de la Ley 388 de 1997²⁰ y 35 y 36 de la Ley 9 de 1989²¹, son aspectos que deben analizarse respecto de la eventual lesión o amenaza del segundo derecho o interés colectivo invocado en la demanda, esto es, la defensa del patrimonio público.

2.2 El derecho colectivo a la defensa del patrimonio público

1) Este derecho colectivo consiste en la potestad y expectativa que se radica en cabeza de los asociados de esperar que el conjunto de bienes, derechos y obligaciones del Estado estén adecuadamente destinados a la finalidad que se les ha señalado constitucional y legalmente, de tal forma que sean asignados según los parámetros fijados por el ordenamiento jurídico, con criterios de eficiencia y rectitud.

La Corporación, acerca del contenido y alcance del derecho objeto de análisis, en oportunidad previa puntualizó²²:

“Por patrimonio público debe entenderse el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que pertenecen al Estado, tanto los que se hallan en cabeza de la Nación como de las personas jurídicas estatales... El derecho o interés colectivo a su defensa viene a ser, entonces, la aptitud o legitimación que tienen todas las personas en Colombia para esperar que tales bienes se preserven y se apliquen a los fines que corresponden, de modo que su tenencia, uso y disposición se haga con celo y cuidado, por ende con sujeción a las disposiciones y formalidades que los regulan, de suerte que el

²⁰ “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

²¹ “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

²² Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 19 de febrero de 2004, expediente 2002-559, MP Rafael Ostau de Lafont Planeta. Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 5 de febrero de 2004, expediente 2002-1964, MP Ricardo Hoyos Duque.

Estado no sea privado de los mismos de manera contraria al ordenamiento jurídico...”.

2) En el asunto de la referencia, la Sala advierte, igualmente, una violación o amenaza del patrimonio público, por cuanto, se probó que el inmueble denominado “Polígono Relleno Club Cartagena”, identificado con folio de matrícula inmobiliaria no. no. 060-17846, con una extensión de 7.749 metros cuadrados, es un bien de uso público por estar ubicado en zonas de playa marítima y de bajamar.

3) Al proceso de allegó copia de la Resolución no. 0941 del 12 de diciembre de 2007 proferida por la alcaldía mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, mediante la cual se dispuso lo siguiente:

“1.- Reconocer a favor de la CORPORACIÓN DE DERECHO PRIVADO CLUB CARTAGENA, representada legalmente (...), el derecho preferencial que tiene, conforme al Acuerdo no. 030 de 2006, mediante el procedimiento solicitado de venta para la legalización del predio baldío que en la actualidad ocupa denominado Polígono Relleno Club Cartagena, con un área de 7.749 M2, cuyos linderos son: (...), que se identifica con matrícula inmobiliaria no. 060-178046 y la referencia catastral no. 01-01-0022-0001-000.

2. La venta se hará sobre el monto establecido por el avalúo comercial, noviembre 14 de 2007, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Acuerdo 030 de 2006, aceptado por el Distrito de Cartagena de Indias.

3. En firme la presente resolución, las partes se obligan a suscribir la escritura pública que formalice la compraventa que aquí se trata, donde se estipularán los plazos para el pago a favor del promitente vendedor Distrito de Cartagena de Indias en los términos dispuestos en el artículo 6 del Acuerdo 030 de 2006, y se disponga la entrega material del inmueble objeto de venta, libre de demandas, arrendamientos, contratos o pleitos pendientes, sometiendo para estos efectos el presente acto administrativo a reparto correspondiente ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

4. La presente resolución debe ser notificada personalmente al interesado y contra la misma procede recurso de reposición” (fls. 67 a 69 cdno. ppal. – mayúsculas fijas del documento original).

Igualmente, la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena aportó con el escrito de contestación de la demanda el “*informe de avalúo comercial urbano de las instalaciones del Club Cartagena*” (fls. 90 a 136 cdno. 1) realizado el 27 de diciembre de 2007 por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – División de Avalúos, documento en el cual se consignó lo siguiente:

“Solicitante: la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena y el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena (...).

Tipo de inmueble: se trata de estimar el valor comercial de las instalaciones del Club Cartagena, consistentes en dos lotes de terreno y las construcciones levantadas sobre estos dos predios, **adicionalmente se evalúan las mejoras que se encuentran construidas sobre un predio considerado baldío que se encuentra en posesión del Club Cartagena;** este informe tiene en cuenta cada una de las dos porciones de lote evaluándolas separadamente de las construcciones sobre ellos levantadas; **el tercer lote no se avalúa pero sí las constricciones y mejoras sobre él levantadas. El avalúo de este último predio debe ser objeto de un avalúo independiente a este.**

(...) **Información catastral**

Mediante investigación en los archivos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Territorial Bolívar, se encontró que las áreas para cada uno de los tres predios analizados son como sigue: para el lote 001 el área de 11.857,00 metros cuadrados (aquí se encuentran englobadas las áreas del Polígono Relleno 7.749,00 M2 y las del lote no. 001 que es de 4.108,00 M2) y para el lote 003 el área es de 4.187,00 M2.

El lote ubicado en la esquina, tiene como referencia catastral el no. 01-01-0022-0001-000; el predio que contiene las canchas de tenis tiene como referencia el no. 01-01-022-0003-000, **el lote denominado Polígono Relleno Club Cartagena tiene una escritura de declaratoria de baldío protocolizada en septiembre 24 de 1999 e identificada con el número 948 en la Notaría Sexta del Círculo Notarial de Cartagena;** este último terreno no será tenido en cuenta para este avalúo, su evaluación debe ser objeto de un avalúo especial solicitado adicionalmente.

(...) **El avalúo catastral para el predio englobado aparece como \$13´842.570.000 para el lote 001 (incluyendo en este valor el área del Polígono Relleno Club Cartagena) y de \$4.250´771.000 para el lote 003.**

Resultado avalúo:

DESCRIPCIÓN	ÁREA NETA	VALOR M2	VALOR TOTAL
LOTE 001	4.108	1´278.000	\$5.250´024.000
LOTE 003	4.187	1´278.000	\$5.350´986.000
CONSTRUCCIONES			
TIPO A	2.700	2´200.000	\$5.940´000.000
TIPO B	2.100	650.000	\$1.365´000.000
TIPO C	343	400.000	\$137´200.000
TIPO D	3.393	350.000	\$1.187´550.000
TIPO E	984	450.000	\$442´800.000
TIPO F	1.400	420.000	\$588´000.000
TIPO G	632	1´200.000	\$758´400.000
TIPO H	1.200	625.000	\$750´000.000
TOTAL AVALÚO			\$21.769´960.000

(...)” (fls. 90 a 136 cdno. 1 – mayúsculas sostenidas del original – negrillas de la Sala).

Como se advierte, el IGAC no avaluó el lote denominado “Polígono Relleno Club Cartagena”, así como tampoco efectuó una valoración catastral sobre el mismo; por el contrario, se limitó a afirmar que ese inmueble se considera baldío según la escritura pública no. 948 del 24 de septiembre de 1999 de la Notaría Sexta del Círculo Notarial de Cartagena.

4) En cambio, la DIMAR allegó al expediente el denominado *“Informe técnico sobre el terreno ocupado por la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena, localizado en la calle 4 no. 3-80, en el barrio Bocagrande, Distrito de Cartagena”*, elaborado por los peritos Freddy Cervantes Baena y Jorge Orlando Parra Chaura, hidrógrafo y oceanógrafo, respectivamente, prueba técnica que sirvió de fundamento -junto con otros medios de convicción- para la expedición de la Resolución 035 del 27 de febrero de 2008 de la Capitanía de Puerto de Cartagena, por medio de la cual se declaró la ocupación ilegal de playa marítima por parte del Club de Cartagena y, como consecuencia, se le impuso una multa de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes; en el mencionado informe técnico, los expertos de la DIMAR concluyeron, entre otros aspectos, lo siguiente:

“CONCLUSIONES:

- El área total de los lotes acuerdo escrituras (sic) es de 8.187 m² y el área de las medidas tomadas en el campo fue de 14.203 m². Por lo anterior se establece que las medias tomadas en la inspección pericial exceden en 6.016 m² al área registrada en las escrituras públicas nos. 295 y 221.

- Basado en todas las consideraciones registradas en el presente informe, se afirma que el área de 6.016 m² actualmente en posesión del Club Cartagena no es el resultado de rellenos antrópicos. Sin embargo, la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena deberá presentar ante la Capitanía de Puerto las escrituras que cobijen dicha área, para legalizar la propiedad de todo el predio que actualmente posee.

- Del área total del terreno medido (14.203 m²), un área de 5.467,44 m² de terreno susceptible de propiedad privada se encuentra sometido a la jurisdicción de la DIMAR por encontrarse dentro de los 50 metros de la línea de más alta marea (línea de costa base para el estudio, año 1970) (parágrafo 2 artículo 2 Decreto ley 2324 de 1984) y un área de 8735.56 m² se encuentra fuera de la jurisdicción de la DIMAR.

- Las construcciones en el terreno bajo la jurisdicción de la DIMAR ocupan un área total de 2599.98 metros y requieren ser legalizadas con permiso de construcción de la DIMAR.

- En el lindero sur del predio y el cuerpo de agua de El Laguito se encontró un área de 1673,70 m2 conformada por playas vegetadas principalmente por pastos y rastreras, las cuales corresponden a bienes de uso público” (fls. 235 a 270 cdno. 2 – mayúsculas sostenidas y negrillas del original).

Por su parte, la Capitanía de Puerto de Cartagena de Indias profirió la Resolución no. 035 del 27 de febrero de 2008, acto administrativo en el cual se consignó lo siguiente acerca del inmueble en cuestión:

“Hasta ahora, lo que podemos apreciar del resultado de la peritación realizada es una clara explicación de las inconsistencias presentes en las escrituras públicas que amparan la adquisición de los terrenos del Club Cartagena. De otra parte, el área que excede las medidas contempladas en dichas escrituras fue aprovechada por el Club Cartagena gracias a la acreción presente en la zona, como se demuestra en las gráficas que obran en el informe pericial al que se ha venido haciendo referencia.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la escritura pública más antigua data del año 1956, se tomó como línea de costa aplicable al caso concreto la correspondiente a ese año; precisamente, esta escritura contempla con claridad la existencia de una zona de playa adyacente al lindero sur del predio (...).

De lo anterior podemos concluir que las áreas no comprendidas en las escrituras públicas 295 de 1956 y 221 de 1966, fueron claramente ocupadas por el Club Cartagena como resultado de la acreción sedimentaria que tuvo lugar entre 1956 y 1970 en el lindero sur de este establecimiento, pues tal como se aprecia en los planos y fotografías anexas, para el año 1956 las áreas de las escrituras encajaban perfectamente en el terreno, mientras que para 1970 se notaba un exceso en el terreno colindante con el lindero sur del Club, similar al área actual.

(...) En síntesis, si un particular pretende ocupar un bien de uso público sin afectar la finalidad del bien, deberá elevar su solicitud a la autoridad marítima para obtener una concesión o un permiso de construcción en los términos planteados, aspecto que no fue observado por la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena” (fls. 271 a 273 cdno. 2).

La parte resolutive de la mencionada resolución es la siguiente:

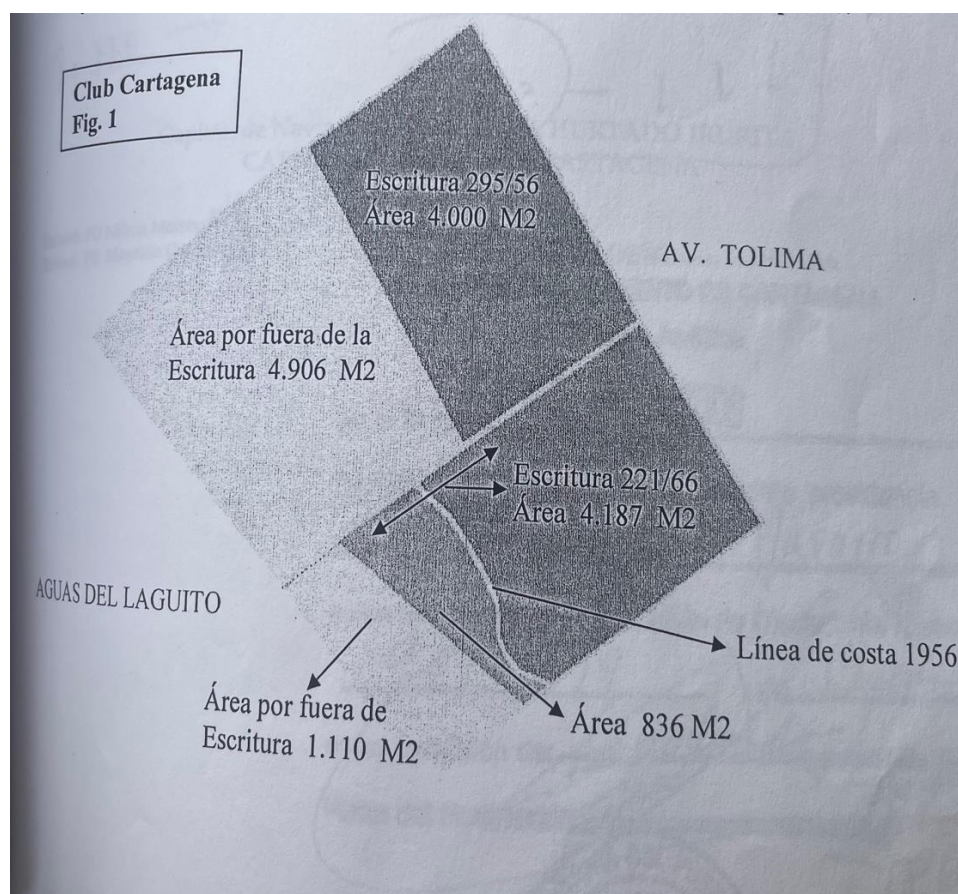
“ARTÍCULO PRIMERO. Declarar que la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena es responsable de ocupar ilegalmente playa marítima (bien de uso público) y realizar construcciones sobre las mismas, sin la debida autorización de la Dirección General Marítima, conforme a lo establecido en la parte considerativa de este proveído.

ARTÍCULO SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, impóngase sanción consistente en multa de cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena, suma que asciende a (...)” (fl. 273 cdno. 2).

Posteriormente, el 12 de febrero de 2009, la Capitanía de Puerto de Cartagena decidió -sin resolución numerada- el recurso de reposición interpuesto por el Club Cartagena en contra de la Resolución 035 de 2008, en el sentido de confirmarla en todas sus partes (fls. 274 a 282 cdno. 2), con apoyo en lo siguiente razonamiento:

“Se nota entonces, una clara disposición de dichas áreas de manera unilateral por parte del investigado, como si se tratara de terrenos consolidados susceptibles de propiedad privada y no de una playa marítima.

(...).



7) Finalmente, la Dirección General Marítima resolvió el recurso de apelación en contra de la mencionada Resolución no. 035 de 27 de febrero de 2007 por medio de resolución -sin numeración- del 16 de marzo de 2015 (fls. 732 a 762 cdno. 3), en la cual se decidió:

“ARTÍCULO 1º. MODIFICAR el artículo primero de la Resolución 035 del 27 de marzo de 2008, proferida por el Capitán de Puerto de Cartagena, el cual queda así:

‘Declarar que la CORPORACIÓN DE DERECHO PRIVADO CLUB CARTAGENA es responsable por la ocupación indebida o no autorizada de aguas y playas marítimas sometidos a jurisdicción de la Dirección General Marítima en una extensión de 5.573,7 metros cuadrados’.

ARTÍCULO 2º. CONFIRMAR los artículos restantes de la Resolución 035 de 27 de febrero de 2008, proferida por el Capitán de Puerto de Cartagena dentro de la investigación administrativa adelantada por la construcción indebida o no autorizada en bienes de uso público conforme a lo expuesto en la parte motiva de la presente actuación.
(...)”

8) Además, es particularmente relevante advertir que el propio apoderado judicial de la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena reconoció esa circunstancia en el escrito de contestación de la demanda, al indicar lo siguiente:

“Concluye finalmente en el hecho quinto [se refiere a los hechos de la demanda] que la diferencia entre el valor del contrato y el valor comercial del inmueble es de quince mil (\$15.000´000.000) millones de pesos m/legal col.

Honorable juez, el demandante tan bien intencionado , como equivocado o carente de la información necesaria.

En efecto, según se desprende del documento informe de avalúo comercial urbano de las instalaciones del Club Cartagena (...) Instituto Geográfico Agustín Codazzi – Subdirección de Catastro – División de Avalúos, diciembre 27 de 2007, el valor comercial de la totalidad del terreno y las construcciones de las instalaciones de mi poderdante equivale a veintiún mil setecientos sesenta y nueve millones (\$21´769.960.000) novecientos sesenta mil pesos m/legal col. Este valor fue ratificado por la sede central del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en la ciudad de Bogotá. Ambos avalúos son exactamente iguales.

Sobre el mismo es preciso hacer dos (2) observaciones así:

- El avalúo practicado por el IGAC se refiere solo al lote integrado por los 7.749 mts2, dentro de los cuales se extienden 4.300 mts2 que el perito castigó en cuanto al precio por encontrarse bajo la jurisdicción de la DIMAR a los cuales, sin embargo, asignó un valor equivalente a \$893.684 pesos m/legal, como zona homogénea geoeconómica 0001 y los 3.449 mtrs2 restantes le asignó un valor de \$1.276.000 pesos con un área equivalente a 4.000 mts2, pero en la ficha catastral figura con un área equivalente a 11.749 mtrs2 e involucra el denominado Polígono Relleno Club Cartagena, pero de este avalúo resulta necesario excluir las mejoras, construcciones y en general las adecuaciones que introdujo mi poderdante.

- Para la determinación de ese avalúo por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi no se tuvo en cuenta el pronunciamiento de la Capitanía de Puerto de Cartagena contenido en la Resolución 035 de 27 de febrero de 2008 en virtud del cual determinó que mi poderdante es responsable de estar ocupando ilegalmente playa marítima que como tal es un bien de uso público en una extensión equivalente a 6.016 mts2 que forma parte

del lote adquirido al distrito en la escritura pública 3477. Sabido es que por antonomasia los bienes de uso público obedecen a una calificación contraria a los bienes baldíos, dado que sobre estos últimos no puede transferirse el derecho de dominio alguno, resultan imprescriptibles e inembargables y sobre los primeros sí. Si bien dicha resolución fue recurrida por el suscrito apoderado quien también funge como tal en esa actuación, ese acto administrativo expedido por la autoridad marítima constituye una mácula importante en el valor del inmueble adquirido, con el agravante que de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Acuerdo 030 de 2006 el distrito no está obligado al saneamiento ni a garantizar la calidad de baldío urbano de ese bien inmueble” (fls. 74 y 75 cdno. 1).

En esa perspectiva, el apoderado judicial de la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena admitió que la naturaleza de la totalidad del predio denominado “Polígono Relleno Club Cartagena” no está claramente definida, pues, según la Capitanía de Puerto de Cartagena ese inmueble corresponde a un bien de uso público, de conformidad con lo establecido en el artículo 166 del Decreto ley 2324 de 1984 que prevé:

“Artículo 166. Bienes de uso público. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes solo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo”.

9) En concordancia con lo anterior, el artículo 63 de la Constitución Política establece las características esenciales de los bienes de uso público en los siguientes términos: *“Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.*

10) En ese contexto, el predio denominado “Polígono Relleno Club Cartagena” comprende áreas de espacio público sobre las cuales no se puede ejercer posesión ni mucho menos realizar construcciones sin la debida autorización de las autoridades competentes, pues, se insiste, no se trata de un bien baldío como se afirmó de manera errada en la escritura de compraventa no. 3477 del 27 de diciembre de 2007 de la Notaría Primera del Círculo de Cartagena, por manera que, respecto de ese inmueble no podía darse aplicación a lo previsto en los artículos 123 de la Ley 388 de 1997 y 35 y 36 de la Ley 9 de 1989 que preceptúan:

“Artículo 123º.- De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente Ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales.

“.....

Artículo 35º.- Derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997 decía así: Cuando las entidades públicas enajenen a particulares los inmuebles que hayan adquirido por expropiación o negociación voluntaria directa, el precio de venta no será inferior al avalúo administrativo especial practicado por el Instituto Geográfico ‘Agustín Codazzi’ o la entidad que cumpla sus funciones’.

Artículo 36º.- Las entidades públicas podrán enajenar sus inmuebles sin sujeción al límite establecido en el artículo 35 de la presente Ley y sin que medie licitación pública en los siguientes casos:

- 1. Cuando se trate de una enajenación a otra entidad pública. Esta excepción procederá una sola vez respecto del mismo inmueble.*
- 2. Cuando se trate de una enajenación a una entidad sin ánimo de lucro, siempre y cuando medie la autorización del Gobernador, Intendente o Alcalde Mayor de Bogotá, en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble. Estas enajenaciones estarán sometidas a condición resolutoria del derecho de dominio en el evento de que se le dé a los inmuebles un uso o destinación distinto al autorizado.*
- 3. Cuando se trate de inmuebles de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta que hubieren sido adquiridos por la vía del remate, adjudicación o dación en pago.*
- 4. En la venta a los anteriores propietarios, siempre y cuando paguen el valor de los impuestos prediales, complementarios y de valorización del respectivo predio causados desde el momento de la anterior enajenación.*
- 5. En las ventas individuales tales como aquellas que se efectúen dentro de un programa comercial de construcción de viviendas, oficinas o locales que formen parte del conjunto habitacional, y en el de los proyectos de renovación urbana”.*

11) Así las cosas, no era jurídicamente viable que el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y mucho menos la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena dieran aplicación al Acuerdo no. 030 de 2006, debido a que la naturaleza jurídica del inmueble objeto de compraventa no está definida y, por el contrario, existen actos administrativos que permiten dar cuenta que las áreas comprendidas en ese negocio jurídico son bienes de uso público, con independencia del contenido del oficio no. 29201501000 MD-DIMAR-SUBDEMAR-ALIT suscrito el 10 de marzo de 2015 por el Subdirector de Desarrollo Marítimo de la DIMAR, en el cual se precisó lo siguiente: *“De acuerdo con el mapa adjunto, se tiene un área de seis mil cincuenta y seis coma treinta y cuatro metros cuadrados (6056,34 m2) correspondientes en*

su momento a aguas marítimas y playas marítimas, en atención a lo dispuesto en el artículo 167 del Decreto Ley 2324 de 1984” (fl. 718 cdno. 3).

La expresión “*en su momento*” contenida en el citado oficio no tiene la entidad o virtualidad suficiente para desestimar las conclusiones de la Capitanía de Puerto de Cartagena y la Dirección General Marítima que establecieron en el procedimiento administrativo adelantado que la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena ocupa de manera ilegal zonas de playa y de bajamar, con independencia de las acciones antrópicas y de sedimentación que se hayan presentado en la zona; *contrario sensu*, el mencionado oficio debe concordarse con los actos administrativos aportados a este expediente que permiten evidenciar, se insiste, que el inmueble denominado “Polígono Relleno Club Cartagena” comprende zonas de uso público que no podían, en modo alguno, someterse a enajenación.

12) En ese orden de ideas, la Sala confirmará la decisión de primera instancia que amparó el derecho colectivo a la protección del patrimonio público, por el hecho de que el contrato de compraventa celebrado entre el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena recayó sobre un bien de uso público de propiedad de la Nación y, por tanto, que goza de las prerrogativas de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad.

3. Órdenes y determinaciones dirigidas a la protección de los derechos colectivos amparados

1) Como se indicó en precedencia, la Sala Décima Especial de Revisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo unificó la jurisprudencia para señalar que, incluso con anterioridad a la expedición de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), no es posible que se anulen contratos estatales por parte del juez popular, razón por la cual deberá revocarse la orden de primera instancia relativa a la declaración de nulidad absoluta del contrato de compraventa contenido en la escritura no. 3477 del 27 de diciembre de 2007 de la Notaría Primera del Círculo de Cartagena.

2) No obstante lo anterior, la Sección Tercera ha acudido a figuras como la “*cesación de efectos*” de los contratos o negocios jurídicos que lesionen o amparen derechos colectivos y que, por lo tanto, sus efectos deban ser retrotraídos con el objetivo de garantizar la protección de los intereses vulnerados; a título simplemente

ilustrativo, la Subsección A de esta Sección profirió la sentencia de 5 de julio de 2018, en el expediente 20001-23-31-000-2010-00478-01, que declaró la cesación de los efectos del convenio de aporte celebrado el 18 de mayo de 2000 y elevado a escritura pública 1134 del 15 de agosto del mismo año, celebrado entre el municipio de Valledupar (Cesar) y la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata, en los siguientes términos:

“Así, entonces, con miras a proteger y restablecer los derechos colectivos que se encontraron vulnerados, se mantendrá la decisión de suspender los efectos de los actos administrativos 007 del 3 de abril de 2000 y 010 del 15 de abril de 2000, el primero, porque vulneró el derecho colectivo al goce del espacio público, pues varió el destino del predio “La Esperanza” al pasarlo de uso público a bien fiscal sin dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6 de la ley 9 de 1989 y, el segundo, porque para autorizar al alcalde municipal a transferir el dominio del predio “La Esperanza” a la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata se basó en aquél.

Respecto del acuerdo 042 del 10 de agosto de 1998, la Sala no adoptará ninguna medida, en tanto que en realidad no produjo efectos, por cuanto, para la fecha en que se celebró el convenio por medio del cual se transfirió la propiedad del predio “La Esperanza” a la Fundación Festival de la Leyenda Vallenata, las facultades que a través suyo se concedieron ya se habían vencido y, a pesar de lo dicho en el acuerdo 007 de 2000, no pudieron ser prorrogadas, porque también para la fecha de expedición de este último tales facultades habían expirado.

Conforme a lo anterior y en ejercicio de las facultades conferidas al juez de la acción popular por el artículo 34 de la ley 472 de 1998, respecto de las decisiones que puede adoptar para proteger los derechos colectivos que se encuentren amenazados o vulnerados, la Sala modificará la parte resolutive de la sentencia de primera instancia, en el sentido de señalar que, por ser necesario para garantizar su protección y restablecimiento: i) a partir de la ejecutoria de la sentencia cesarán los efectos del convenio de aporte celebrado el 18 de mayo de 2000, elevado a escritura pública 1134 del 15 de agosto de ese mismo año, ii) la sentencia hará las veces de título traslativo del dominio y, en consecuencia, deberá ser registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Valledupar en los folios de matrícula inmobiliaria 190-814 y 190-95742, para efectos de que la titularidad del bien vuelva a quedar en cabeza del municipio”.

Lo anterior, en concordancia con lo señalado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación en relación con el carácter restitutivo de la acción popular²³:

“Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos

²³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia 13 de febrero de 2018, expediente no. 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU), MP William Hernández Gómez.

*e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible (ver art. 2.º de la L. 472) y los principales elementos definitorios de su naturaleza jurídica se resumen así: (a) Es una expresión concreta el derecho de acción. Es decir, le permite a los titulares solicitar ante el juez competente que mediante orden judicial, provea tutela judicial efectiva de los derechos e intereses colectivos vulnerados o cese la amenaza de ello. (b) Es principal: La acción popular es de carácter principal y en consecuencia autónoma, lo cual implica que no depende de la inexistencia de otras acciones para solicitar la protección del derecho o interés invocado. Muy diferente, por ejemplo, a la acción de tutela, que es eminentemente residual. (c) Es preventiva: Porque procede, incluso, cuando el derecho o interés colectivo no ha sido vulnerado si se concluye que está amenazado y que es necesario evitar un daño contingente o hacer cesar el peligro. Lo anterior, pese a que las acciones u omisiones sean remotas, ya que lo determinante es que sus efectos persistan frente a la amenaza o puesta en peligro. (d) **Es eventualmente restitutiva: Porque el juez de la acción popular puede ordenar que las cosas vuelvan al estado anterior cuando fuere posible.** (e) Es actual, no pretérita. Ello significa que habrá carencia de objeto si ha cesado la vulneración o amenaza del derecho colectivo. Por el contrario, procederá este mecanismo de protección - aunque el hecho generador sea anterior y se haya consumado-, si la violación, amenaza o puesta en peligro del derecho o interés colectivo, persiste, sea actual o inminente, o imprescriptible, inalienable, como ocurre con la conservación del patrimonio cultural (...).”*

2) De modo que, es perfectamente posible que el juez de la acción popular adopte las medidas de hacer o no hacer dirigidas a conjurar la violación o la amenaza de los derechos o intereses colectivos, tal como se indicó en la sentencia de unificación de la Sala Décima Especial de Decisión de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, entre las cuales está la de declarar la cesación de los efectos de actos jurídicos que hayan vulnerado los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la protección del patrimonio público, sin que esta decisión implique invadir la órbita del juez natural del contrato, pues, finalmente, este será el único que podrá definir si el negocio jurídico es nulo o no.

3) En efecto, el artículo 3 de la Ley 472 de 1998 determina, expresa e inequívocamente, que las acciones populares son los medios y remedios procesales para la protección de derechos e intereses colectivos, motivo por el cual se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro o “*restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible*”; por su parte, el artículo 5 *ibidem*, impone el deber al juez constitucional de impulsar la acción popular de manera oficiosa so pena de falta disciplinaria y de tramitar el medio de control de conformidad con los principios constitucionales y legales, los cuales pueden prevalecer, incluso, por encima de los postulados procesales contenidos en el

Código General del Proceso. Finalmente, el artículo 34 de ese mismo cuerpo normativo es enfático y contundente en disponer que la sentencia que acoja las pretensiones ***“podrá contener una orden de hacer o de no hacer, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a la pretensiones del demandante”*** (destaca la Sala).

En esa perspectiva, el juez constitucional de la acción popular no solo puede, sino que, debe decretar todas las medidas y conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo, con independencia de que no se puedan anular actos administrativo o contratos estatales, lo cual no constituye óbice para que se adopten medidas como suspender, inaplicar o hacer cesar los efectos de ese tipo de actuaciones administrativas que resultan lesivas para los derechos colectivos.

4) Por consiguiente, la cesación de los efectos de la escritura no. 3477 del 27 de diciembre de 2007 de la Notaría Primera del Círculo de Cartagena es la única medida idónea en esta oportunidad e instancia para impedir que un particular se apropie de un bien de uso público, tal como ocurre en este caso concreto, en el cual no solo se debe amparar el derecho colectivo a la moralidad administrativa, sino también la protección del patrimonio y el espacio público y, concretamente, zonas de playa y bajamar que constituyen espacio público de la Nación.

5) En tal virtud, la Sala ordenará la cesación de los efectos del mencionado contrato de compraventa y se dispondrá que se retrotraigan los efectos del mismo, lo cual implica lo siguiente: i) que se cancele la anotación de la transferencia de la propiedad en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria no. 060-17846; ii) que se surtan las restituciones mutuas a que haya lugar en relación con el pago del precio,

salvo en lo que tiene que ver con el suministro de bienes y servicios prestados a las dependencias de la alcaldía de Cartagena de Indias por ser un pacto lesivo a la moralidad administrativa, en tanto que no resulta aplicable el inciso segundo del artículo 48 de la Ley 80 de 1993²⁴, precisamente, porque no se declarará la nulidad absoluta del contrato, aspecto que concierne, única y exclusivamente, al juez natural del negocio jurídico, y *iii*) que se entreguen a la Nación las áreas de espacio público ocupadas ilegalmente por el Club Cartagena.

4. Conclusión

El actor popular demostró la violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público protección se reclama con la demanda, motivo por el cual las medidas, órdenes y determinaciones contenidas en el acápite anterior son procedentes para conjurar la lesión y amenaza sobre los citados intereses colectivos.

Por consiguiente, la Sala confirmará la decisión apelada en tanto amparó los derechos colectivos cuya protección se reclama; sin embargo, modificará las órdenes adoptadas, debido a que, según la jurisprudencia unificada de esta Corporación, el juez de la acción popular no tiene competencia para anular contratos estatales, razón por la cual se ordenará la cesación de los efectos del negocio jurídico y se dispondrá que la DIMAR realice todas las gestiones necesarias para la recuperación de las zonas, áreas y bienes de uso público ocupados ilegalmente por la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena.

5. Condena en costas

La Sala se abstendrá de condenar en costas en tanto no se configuran los supuestos requeridos para ello, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, cuyo contenido y alcance fue definido en sentencia de unificación de esta

²⁴ “ARTÍCULO 48.- De los Efectos de la Nulidad *La declaración de nulidad de un contrato de ejecución sucesiva no impedirá el reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas hasta el momento de la declaratoria. // Habrá lugar al reconocimiento y pago de las prestaciones ejecutadas del contrato nulo por objeto o causa ilícita, cuando se probare que la entidad estatal se ha beneficiado y únicamente hasta el monto del beneficio que ésta hubiere obtenido. Se entenderá que la entidad estatal se ha beneficiado en cuanto las prestaciones cumplidas le hubieren servido para satisfacer un interés público*”.

Corporación del 6 de agosto de 2019²⁵, esto es, no se advierte que la parte recurrente haya actuado con temeridad o mala fe.

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

F A L L A :

1º) Modifícase la sentencia de 19 de octubre de 2017 proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar, la cual queda así:

PRIMERO. CONCÉDESE la protección a los derechos colectivos invocados por el actor popular, de conformidad con lo expuesto en precedencia.

SEGUNDO. DECLÁRASE que por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, el Distrito de Cartagena y la Corporación Privada Club Cartagena, al celebrar el contrato de compraventa de 27 de diciembre de 2007 afectaron los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público consagrados en los literales b) y e) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, por lo que se ordenarán las siguientes medidas:

a) Declarar la cesación de los efectos del contrato de compraventa al que se refiere esta sentencia.

b) Ordenar al alcalde del Distrito de Cartagena que, a la mayor brevedad, sin exceder el término máximo de dos (2) meses, se sirva proferir los actos administrativos que sean necesarios para darle cumplimiento a la presente sentencia.

c) Ordenar al Distrito de Cartagena que en el término de dos (2) meses realice todas las gestiones administrativas y demás diligencias en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena para la cancelación de las anotaciones realizadas en el folio de matrícula inmobiliaria No. 060-170846, relacionadas con el contrato de compraventa contenido en la escritura pública no. 3477 del 27 de diciembre de 2007 de la Notaría Primera del Círculo de Cartagena.

d) Ordenar al Distrito de Cartagena y a la DIMAR que a más tardar en el término de seis (6) meses, realice los trámites que sean necesarios para que se recupere el predio a que hace mención la presente providencia, por tratarse de un bien de uso público de titularidad de la Nación.

e) Ordenar las restituciones mutuas a que haya lugar, especialmente las relacionadas con el pago del precio asumido por la Corporación de Derecho Privado Club Cartagena, salvo en lo que tiene que ver con el

²⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete de Decisión, sentencia del 6 de agosto de 2019, expediente 15001-33-33-007-2017-00036-01(AP)REV-SU.

Expediente no. 13001-23-31-000-2011-00178-01 (63.554)

Actor: José María Caballero Salgado

Acción popular

Apelación de sentencia

suministro de bienes y servicios a las dependencias de la alcaldía de Cartagena de Indias, por ser un pacto lesivo a la moralidad administrativa.

TERCERO. NIÉGANSE las demás pretensiones de la acción popular.

CUARTO. ORDÉNASE la conformación de un comité que sirva verificar el cumplimiento de la presente sentencia, y el mismo estará integrado por el Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, el actor popular de este proceso, por un representante del Distrito de Cartagena, por un representante de la corporación privada Club de Cartagena y por un representante de la DIMAR.

QUINTO. ORDENAR remitir copias de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República, a la Fiscalía General de la Nación con competencia en el Distrito de Cartagena, a fin de que dichas autoridades analicen si hay lugar a abrir alguna investigación por considerar que alguna de las conductas a que hace alusión esta sentencia y que se endilgan tanto al Distrito de Cartagena como al Club de Cartagena, pueda ser objeto de investigación fiscal, disciplinaria o penal.

SEXTO. DESÍGNASE a la Procuraduría Regional de Bolívar para que vele por el estricto cumplimiento de esta providencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 277 numeral 4, 278 de la Constitución Política y el artículo 43 de la Ley 472 de 1998.

2º) Abstiénese de condenar en costas.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)
ALBERTO MONTAÑA PLATA
Presidente
Magistrado
Aclara voto

(Firmado electrónicamente)
FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado

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.