



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril del dos mil dieciséis (2016)

Radicación núm.:	11001-0324-000-2013-00575-00
Actor:	MUNICIPIO DE NEIVA
Demandado:	INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI Y OTRO
Medio de control:	NULIDAD
Referencia:	DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y A LA DEFENSA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL CATASTRAL. ALCANCE DE LA INSCRIPCIÓN EN EL CATASTRO Y DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS FRENTE AL DERECHO DE DOMINIO.

Procede la Sala a decidir de fondo la demanda presentada en ejercicio del medio de control de nulidad por el Municipio de Neiva contra las Resoluciones 41-001-0246-2007 de 2007 de 21 de diciembre de 2007



“Por la cual se ordenan unos cambios en el catastro del municipio de Neiva” y 41-001-0170-2009 de 22 de octubre de 2009 “Por la cual se ordenan unos cambios en el catastro del municipio de Neiva”, expedidas por la Dirección Territorial Huila del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; y de la Licencia 11-186 de 24 de junio de 2008 “Por la cual se concede licencia urbanística de subdivisión en la modalidad de reloteo”, expedida por la Curadora Urbana Segunda de Neiva.

1.- RESUMEN DE LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN

1.1. LA DEMANDA. En ejercicio del medio de control de nulidad consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, el MUNICIPIO DE NEIVA, obrando mediante apoderada judicial, acudió ante el Consejo de Estado con la pretensión de obtener la declaratoria de nulidad de las Resoluciones 41-001-0246-2007 de 2007 de 21 de diciembre de 2007 *“Por la cual se ordenan unos cambios en el catastro del municipio de Neiva”* y 41-001-0170-2009 de 22 de octubre de 2009 *“Por la cual se ordenan unos cambios en el catastro del municipio de Neiva”,* expedidas por la Dirección Territorial Huila del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; y de la Licencia 11-186 de 24 de junio de 2008 *“Por la cual se concede licencia urbanística de subdivisión en la modalidad de reloteo”,* expedida por la Curadora Urbana Segunda de Neiva.



Como consecuencia de esa declaración, solicita que se ordene la cancelación de las escrituras públicas números 215 de 31 de enero de 2008, otorgada en la Notaría Tercera del Círculo de Neiva, y 1219 de 14 de julio de 2008, otorgada en la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva, así como la cancelación de las anotaciones efectuadas en el folio de matrícula inmobiliaria número 200-132198 como consecuencia de dichas escrituras públicas.

1.1.1. La demanda se sustenta en los siguientes hechos:

1.1.1.1. Entre la sociedad Invercasa Ltda., en calidad de vendedora, y el municipio de Neiva, en calidad de comprador, se celebró un contrato de compraventa sobre unos lotes de terreno, conforme a la escritura pública número 736 del 27 de marzo de 2007 otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Neiva. Los lotes objeto de la compraventa se identifican en la siguiente forma:

Lote 28 de la manzana A, identificado con la cédula catastral No. 10106410109801 y matrícula inmobiliaria 200-132199, con área de 84.00 m2.



Lote 29 de la manzana A, identificado con la cédula catastral No. 10106410110801 y matrícula inmobiliaria 200-132200, con área de 84.00 m2.

Lote 30 de la manzana A, identificado con la cédula catastral No. 10106410111801 y matrícula inmobiliaria 200-132201, con área de 84.00 m2.

Lote 31 de la manzana A, identificado con la cédula catastral No. 10106410112801 y matrícula inmobiliaria 200-1322202, con área de 84.00 m2.

Lote 1 de la manzana M, con área aproximada de 112.00 m2., identificado con la cédula catastral No. 01-01-0641-0275-801 y matrícula inmobiliaria 200-132365.

Lote 2 de la manzana M, con área aproximada de 84.00 m2., identificado con la cédula catastral No. 01-01-0641-0276-801 y matrícula inmobiliaria 200-132366.

Lote 3 de la manzana M, con área aproximada de 84.00 m2., identificado con la cédula catastral No. 01-01-0641-0277-801 y matrícula inmobiliaria 200-132367.



Lote 4 de la manzana M, con área aproximada de 84.00 m²., identificado con la cédula catastral No. 01-01-0641-0278-801 y matrícula inmobiliaria 200-132368.

Lote 5 de la manzana M, con área aproximada de 84.00 m²., identificado con la cédula catastral No. 01-01-0641-0279-801 y matrícula inmobiliaria 200-132369.

1.1.1.2. El municipio de Neiva construyó la Carrera 6W sobre parte del área adquirida mediante la escritura pública número 736 del 27 de marzo de 2007, otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Neiva. Continuó poseyendo en su totalidad el lote 28 (84 m²), 64.63 m² del lote 29, y 3.12 m² del lote 30, todos de la manzana A.

1.1.1.3. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi profirió la Resolución número 41-001-0246-2007 de 2007 de 21 de diciembre de 2007 *“Por la cual se ordenan unos cambios en el catastro del municipio de Neiva”*, y en su artículo 1º canceló los predios adquiridos por el Municipio de Neiva mediante la escritura pública número 736 del 27 de marzo de 2007 con fundamento en que pasan a vía pública por ampliación de la Carrera 6W, aclarando que no corresponden a la propiedad horizontal. En el artículo 19 modificó, sin fundamento alguno, el área de terreno



del lote 27 de la manzana A, al que al área de 84 m² con que originariamente contaba (y cuya propiedad había sido transferida al señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda) le fue agregada un área adicional de 102 m², para un total de 186 m².

1.1.1.4. Mediante escritura pública número 3718 del 29 de diciembre de 2006 otorgada en la Notaría Tercera del Círculo de Neiva, el señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda, en representación de la sociedad Invercasa Ltda., en calidad de propietaria, vendió al señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda el lote 27 de la Manzana A del Conjunto Residencial San Silvestre, lote con una extensión aproximada de 84.00 m² y distinguido en la nomenclatura de Neiva con la dirección Calle 44 No. 2W-01, Cs 27 Mz A.

1.1.1.5. Por escritura pública número 215 de 31 de enero de 2008 otorgada en la Notaría Tercera del Círculo de Neiva, el señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda procedió a aclarar la escritura pública número 3718 del 29 de diciembre de 2006 corrida en la misma Notaría.

1.1.1.6. A través de la escritura pública número 1219 del 14 de julio de 2008 otorgada en la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva, el señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda procedió a desenglobar el lote 27 de la manzana A (con cédula catastral 01-01-0641-0108-801 y área de



186 m2) en dos lotes autónomos e independientes (27 y 27 A), el primero con una extensión aproximada de 84.00 m2 y el segundo con una extensión aproximada de 102.00 m2.

1.1.1.7. La Curaduría Urbana Segunda de Neiva expidió la licencia urbanística de subdivisión en la modalidad de reloteo número 11-186 de 24 de junio de 2008.

1.1.1.8. De acuerdo con el artículo 137 del C.P.A.C.A. el medio de control de nulidad procede cuando se trata de recuperar bienes de uso público, y en este caso el inmueble adquirido para vía pública es un bien de esa naturaleza.

1.2.3. Las normas violadas y el concepto de su violación:

La parte actora estima que los actos acusados son violatorios de los artículos 1, 2, 4, 6 y 29 de la C.P., 1, 2, 3 y 4 del C.C.A., y 66, 67, 68 y 69 del Decreto 564 de 2006. Afirma en ese sentido:

(i) Que “[s]e viola el debido proceso y el derecho a la defensa de la Entidad Territorial Municipio de Neiva, al expedir un acto administrativo



que dispone de bienes inmuebles de su propiedad y no se le notifica, ni informa, además la entidad como propietaria tampoco lo solicita”¹.

(ii) Que las resoluciones administrativas acusadas son “actos administrativos expedidos a espaldas del municipio afectado los intereses de la Entidad debido a que se le disminuye el área de terreno adquirida mediante escritura pública No. 736 del 27 de marzo del año dos mil siete otorgada en al (sic) Notaría Primera del Circulo de Neiva”².

(iii) Que “[l]a licencia urbanística de subdivisión en la modalidad de reloteo No. 11-186 de junio 24 de 2008, emanada de la Curaduría Urbana Segunda por medio de la cual se concede licencia urbanística de subdivisión, decisiones contenidos en actos administrativos que afectan los intereses del municipio de Neiva (sic)”³.

(iv) Que “[e]n este caso se despoja al Municipio de Neiva de un área de terreno que adquirió para destinarla a bien de uso público, una vez ejecutada la obra le quedo (sic) un área de terreno que sigue siendo de su propiedad a pesar de que no se haya ocupado con la vía pública, el

¹ Folio 13 del cuaderno principal.

² Folio 15 del cuaderno principal.

³ Folios 15 y 16 del cuaderno principal.



hecho de que no la haya utilizado en su totalidad no significa que pierda la propiedad sobre el bien inmueble”⁴.

(v) Que las resoluciones acusadas “a pesar de involucrar bienes de propiedad del Municipio de Neiva se expidieron sin que mediara solicitud de la entidad territorial, sin que se comunicara a la entidad territorial sobre dicha actuación, sin que pudiera intervenir y ejercer su derecho de defensa, no es admisible que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi cancele predios de propiedad de la entidad territorial Municipio de Neiva y no le informe sobre dicha actuación”⁵.

(vi) Que “[a]nte la actuación a espaldas de la entidad territorial se le despojo (sic) de bienes de su propiedad, pasando a formar parte de la propiedad de un particular, a la entidad territorial no se le informo (sic), tampoco se le pregunto (sic) a pesar de que las áreas de terreno anexadas al lote 27 de la manzana A son de su propiedad”⁶.

1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA. La demanda se notificó debidamente al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI, la CURADURÍA URBANA SEGUNDA DE NEIVA, y a SAMUEL RAMIRO

⁴ Folio 17 del cuaderno principal.

⁵ Folio 24 del cuaderno principal.

⁶ Folio 24 del cuaderno principal.



GARZÓN CASTAÑEDA, este último en calidad de tercero con interés directo en las resultas del proceso.

1.2.1. EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI al contestar la demanda expresó que se allana a sus pretensiones y señaló que los hechos aducidos son ciertos de acuerdo con la documentación aportada, aclarando que aunque en se surtió un trámite erróneo por parte del IGAC éste no puede dar lugar a que el supuesto propietario realice la aclaración efectuada, como quiera que la inscripción en el catastro no constituye título de dominio, según lo señalado en el artículo 18 de la Resolución 2555 de 1998 y en el artículo 40 de la Resolución 70 de 2011.

En capítulo que denominó “FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO DEL ALLANAMIENTO” expresó:

“La Territorial del Huila del Instituto Agustín Codazzi conceptúa que evidentemente existió un error por parte de la Entidad en el trámite de inscripción de terrenos del Municipio de Neiva a nombre de un particular y considera que: *“Esta demanda se instaura (sic) por la modificación en la resoluciones atacadas; en el área de terreno del predio No. 01-01-0641-0108-801 lote 27, de propiedad del señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda con el*



argumento de que se modificaba el área de terreno teniendo en cuenta reformas al reglamento de propiedad horizontal del Conjunto Residencial San Silvestre ubicado en el Municipio de Neiva; y la cancelación de los predios 01-01-0641-0109-801 al 01-01-0641-0279-801, por pasar a la vía pública ampliación de la carrera 6W por no corresponder a la propiedad horizontal.

La resolución 41-001-246-2007 del 21 de diciembre de 2007 corresponde a modificaciones realizadas todas en el Conjunto Residencial San Silvestre, por el contratista Ingeniero Franklin Salazar Palacios.

Aquí es de aclarar que revisado el certificado de libertad y tradición No. 200-132198 del predio No. 27 del Señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda, se registran varias escrituras de reforma al reglamento de propiedad horizontal por excluir lotes del mismo Conjunto Residencial San Silvestre, lo que pudo originar la modificación en el área de terreno y la cancelación de los predios que pasaron a vía pública.

En la ortofotografía, el Conjunto San Silvestre no se ubica por estar bajo una nube y el ingeniero contratista Franklin Salazar Palacios fue quien realizo (sic) las visitas en terreno y corrobora



(sic) las modificaciones realizadas en la resolución, modificación que solo beneficiaba a un solo predio.

Un trámite erróneo realizado en un predio no da origen para que su propietario realice la aclaración efectuada ya que el Instituto no da propiedad; artículo 18 de la resolución 2555 de 1998 Efecto Jurídico de la inscripción catastral, - La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, si sana los vicios que tenga una titulación o una posesión. El artículo 42 de la resolución 70 de 2011 Efecto Jurídico de la inscripción catastral, - La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, si sana los vicios que tenga la titulación presentada o la posesión del interesado, y no puede alegarse como excepción contra el que pretenda tener mejor derecho a la propiedad o posesión del predio.

El propietario del predio 27 del Conjunto Sn Silvestre era el conocedor de los terrenos vendidos por la SOCIEDAD INVERCASA LTDA. al Municipio de Neiva, siendo un predio medianero no podía actuar de manera independiente para la actualización del área de terreno y mucho menos tratándose de una propiedad horizontal donde afecta los coeficientes de la misma.



El propietario del predio 27, obtuvo permiso de la Asamblea de Copropietarios del Conjunto Residencial para realizar el desenglobe del predio; revisada el acta que tiene el municipio correspondiente a los anexos de la escritura 1219 del 14 de julio de 2008 de la Notaría Cuarta de Neiva se encuentran incongruencias en las fechas, que se van a revisar en los documentos que están en la Notaría.

Revisados los planos aportados para la aprobación del desenglobe por parte de la Curaduría Segunda, realizan modificación a los predios de la manzana A, que implica revisión en terreno para su correcta ubicación, ya que realizan modificación al plano original suministrado por la Alcaldía y como se informó no nos podemos apoyar en la ortofotografía y el archivo del plano del topógrafo del Municipio no trae coordenadas norte.

Efectivamente se deben incluir los predios cancelados a nombre del municipio y dejarlos como parte de la propiedad horizontal porque a la fecha no han modificado el reglamento de propiedad horizontal de acuerdo con lo manifestado por el municipio y cancelar el predio desenglobado por el señor Samuel Ramiro

Garzón Castañeda correspondiente al folio 200-196628 por corresponder a los vendidos de acuerdo con el artículo 64 de la resolución 70 de 2011”⁷.

1.2.2. LA CURADURÍA URBANA SEGUNDA DE NEIVA se opuso a las pretensiones de la demanda y al efecto manifestó:

(i) Que la Curadora Urbana Segunda de Nieva dio cumplimiento estricto a los requisitos establecido en las leyes y demás normas relativas a las licencias urbanísticas y a la función del curador urbano en el trámite de la solicitud de licencia urbanística de subdivisión en la modalidad de reloteo presentada por el señor Samuel Ramiro garzón Castañeda el 5 de julio de 2008 para un predio de su propiedad, según radicación número 41001-2-08-123-10-03.

(ii) Que en el mencionado trámite citó al Municipio de Neiva como vecino colindante del predio objeto de la solicitud de licencia para que se hiciera parte en el proceso y pudiera hacer valer sus derechos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 del Decreto 564 de 2006 (vigente para esa época), tal como consta en el expediente, no obstante lo cual transcurrió todo el término legal del proceso sin que

⁷ Folios 185 y 186 del cuaderno principal.



dicha entidad territorial hubiera efectuado observaciones o formulado objeciones al trámite.

(iii) Que aunque no había lugar a la notificación personal de la decisión definitiva -el artículo 33 del Decreto 564 de 2006 (modificado por el Decreto 4379 de 2006) dispone que el acto administrativo que resuelve la solicitud de licencia debe notificarse personalmente al solicitante y a cualquiera que se hay hecho parte en el trámite- la Curadora Segunda Urbana de Neiva envió citación para ese efecto al municipio de Neiva, la cual fue recibida el 4 de julio de 2008 en la Alcaldía (Rad. 019611), a lo que se suma el hecho que al Departamento de Planeación Municipal de Neiva se remite un listado de todas las licencias expedidas.

(iv) Que no es cierta la afirmación de la demanda de que se trata de recuperar un bien de uso público, pues si el área que el municipio alega le fue usurpada corresponde a aquella sobrante de la construcción de la vía Carrea 6W, es claro que tal terreno no sería de uso público sino un bien fiscal, toda vez que sólo el área destinada a las vías de la ciudad constituye espacio público.

(v) Que el solicitante aportó a la Curadora Urbana Segunda de Neiva para efectos del trámite de la licencia urbanística todos los documentos exigidos por la ley, como son, entre otros, el certificado de libertad y



tradición del predio objeto de licencia, el cual se identificaba con matrícula inmobiliaria No. 200-123198, donde aparecía registrado como titular del derecho de dominio y reflejaba una aclaración de área y linderos efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante Resolución 41-001-0246-2007, acto cuya copia presentó el solicitante, y respecto del cual debía presumirse su legalidad y autenticidad, conforme al artículo 83 de la C.P.

(vi) Que de la lectura de los argumentos de la demanda podría eventualmente concluirse que el caso que plantea el Municipio de Neiva se trataría más bien de un litigio de cabida y linderos entre colindantes que ameritaría un proceso civil de deslinde y amojonamiento, dada la calidad de bien fiscal del predio, pero no una demanda temeraria de nulidad contra unos actos administrativos que, al menos en el caso de los de la Curadora urbana Segunda, mal pueden ser tachados de ilegales o carentes de motivación.

(vii) Que la licencia urbanística es un acto de autorización provisional y las situaciones jurídicas que crea no son definitivas ni absolutas.

De otro lado, propuso las excepciones de “falta de legitimación en la causa por pasiva” y “carencia de relación causa-efecto”.

Como fundamento de la primera excepción señaló: a) Que la Curadora Urbana Segunda de Neiva no es responsable de ninguno de los hechos que motivan la demanda y tampoco sus actuaciones pueden ser objeto de las pretensiones de la parte actora, de modo tal que por sustracción de materia no puede ser sujeto pasivo de la presente acción; b) Que la parte actora no prueba en ninguno de los apartes de la demanda causal alguna de nulidad atribuible a la actuación de la Curadora Urbana Segunda de Neiva; c) Que la nulidad solo puede solicitarse frente a actos administrativos existentes y ello no ocurre con la Licencia 11-186 de 24 de junio de 2008, acto que tuvo una vigencia improrrogable de seis (6) meses, por lo que en la actualidad es un acto que carece de eficacia, validez y ejecutoria; y d) Que resulta inocua la nulidad pretendida *“pues tratándose de un acto administrativo de carácter particular y concreto, las situaciones generadas y consolidadas con base en este no se verían afectadas en forma alguna”*⁸.

Y en sustento de la segunda, expresó que *“[e]l problema jurídico que plantea el MUNICIPIO DE NEIVA tiene relación directa con unas actuaciones administrativas y notariales que la parte demandante atribuye al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI y al*

⁸ Folio 313 del cuaderno principal.

ciudadano SAMUEL RAMIRO GARZÓN CASTAÑEDA, pero el vínculo causal se rompe al pretender la nulidad de un acto expedido por la CURADORA URBANA SEGUNDA DE NEIVA, pues este no fue (mal podría serlo), el determinante de la presunta usurpación de terreno de que habla la demandante”⁹.

1.2.3. EL SEÑOR SAMUEL RAMIRO GARZÓN CASTAÑEDA, tercero con interés en los resultados del proceso, se opuso a las pretensiones de la demanda. En sustento de su posición afirmó:

(i) Que es cierto: a) que en la Resolución 41-001-0246-2007 del IGAC se cancela, junto con otros predios, el predio con cédula catastral 01-01-0641-0109-801-01 (C 44 2 W 01 Cs 28 Mz A) y que al inmueble con cédula catastral 01-01-0641-0108-801-01 (C 44 2 W 01 Cs 27 Mz A) “se le incorpora la construcción y se modifica zona económica. Se modifica área de terreno teniendo en cuenta reformas al reglamento de propiedad horizontal por apertura de la vía carrera 6W”; b) que Invercasa Ltda., como propietaria, enajenó el lote de la manzana A del conjunto residencial San Silvestre al señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda, contrato de compraventa contenido en la escritura pública 3.718 de la Notaría 3ª de Neiva, debidamente inscrita en el folio de

⁹ Folio 313 del cuaderno principal.

matrícula correspondiente, y que mediante escritura pública 215 de 31 de enero de 2008 de esa misma Notaría, el señor Garzón Castañeda, procedió a aclarar dicho instrumento público, acto enmarcado dentro de la esfera de la autonomía de privada y ajustado a las normas de notariado, catastro y registro público, y que tuvo y tiene apoyo en la Resolución 41-001-0246-2007 del IGAC, la cual fue protocolizada con la escritura pública; y c) que mediante escritura pública 1.219 de 14 de julio de 2008 otorgada en la Notaría 4ª de Neiva, el señor Garzón Castañeda, en calidad de propietario, procedió a desenglobar el lote 27 de la manzana A en dos lotes (27 y 27 A), previa autorización de la asamblea general de copropietarios del conjunto residencial San Silvestre (según consta en acta de 5 de marzo de 2008), y con base en la licencia urbanística 11-0186 del 24 de junio de 2008, de la Curaduría Urbana 2ª de Neiva, documentos protocolizados en el mismo acto notarial.

(ii) Que el artículo 6º de la C.P. –invocado en la demanda como violado- ampara precisamente la actuación del señor Garzón Castañeda, como quiera que no existe sentencia alguna que haya declarado afectos de nulidad absoluta o ineficacia los actos de disposición que de sus intereses éste ha celebrado y ejecutado, atrás referidos; y que el Municipio de Neiva demandó ante la jurisdicción ordinaria la nulidad y consiguiente ineficacia de las escrituras públicas



que contienen tales actos de disposición, con resultado adverso a sus interés, por carencia de interés en la causa.

(iii) Que no es cierto que se haya violado el debido proceso, ni se haya actuado a espaldas del municipio demandante, ni se hayan afectado sus intereses, de un lado, porque en la Resolución 41-001-0246-2007 del IGAC se disponía expresamente la procedencia en su contra del recurso de reposición, y éste no fue interpuesto por el municipio de Neiva, y de otro, porque la Curaduría Urbana 2ª de Neiva, con ocasión del trámite de la solicitud de subdivisión en la modalidad de reloteo del lote 27 de la manzana A del conjunto residencial San Silvestre, citó al municipio de Neiva (según consta en boleta librada el 5 de junio de 2008, recibida por la entidad territorial el día 9 próximo siguiente), y éste guardó silencio, e igualmente le envió citación para que se notificara personalmente de la licencia 11-186 de 24 de junio de 2009 (citación recibida el 1º de julio de 2008), sin que fuera presentada por su parte impugnación contra este acto generador de una situación particular y concreta; además, con base en el agotamiento regular del procedimiento de licencia urbana, el IGAC expidió la Resolución 41-001-0170-2009, también demandada, de cuya existencia y alcance tuvo conocimiento el Municipio de Neiva, quien tampoco presentó en su oportunidad recurso alguno en su contra.

(iv) Que la parte actora esgrime que al expedir el IGAC la Resolución 41-001-0170-2009 “por medio de la cual se desenglobó el predio identificado con la cédula catastral No. 01-01-0641-0108-801 con dirección calle 44 Nos. 2W-01 casa 27 manzana A [se] se afectaron los interés de la Entidad (sic) debido a que se le disminuye el área de terreno adquirido mediante escritura pública No. 736”; que objeto del contrato de compraventa contenido en la escritura pública número 736 de 2007 fueron los lotes 28 a 31 de la manzana A y otro más, pero no el lote 27 de la manzana A, como equivocadamente lo sostiene la actora (además, la enajenación de tales lotes de hizo como cuerpo cierto y no por cabida); que es claro que el lote 27 de la manzana A no ha sido transferido al ente territorial; y que el señor Garzón Castañeda no ha hecho despojo alguno del lote 28, hecho éste que además de perverso no es soporte para la nulidad de un acto administrativo.

(v) Que es improcedente el medio de control incoado, esto es, el de nulidad contra un acto administrativo particular para recuperación de bienes de uso público (art. 137 numeral 2 del C.P.A.C.A.), puesto que: a) el lote de la manzana A del conjunto residencial San Silvestre (hoy 27 y 27 A) no ha sido ni es bien de uso público ni fiscal por no haberlo adquirido el Municipio de Neiva, y ni ninguno de los actos acusados versa sobre actos de esa naturaleza; y b) el propósito de la demanda no es realmente recuperar bienes de uso público, tanto así que las



pretensiones consecuenciales de la nulidad de los actos demandados están dirigidas a ordenar la cancelación de las escrituras públicas 215 de 2008 y 1219 de 2008, que tienen por objeto actos respecto del lote 27 de la manzana A del conjunto residencial San Silvestre, y la cancelación de las anotaciones pertinentes en el folio de matrícula inmobiliaria 200-132198.

De otro lado, formuló las excepciones que denominó “conducta actual contraria a propia pasada” y “confianza legítima del ciudadano”.

En sustento de la primera, afirmó que no aunque la Curaduría Urbana 2ª de Neiva enteró al municipio de Neiva del trámite administrativo iniciado y le notificó la licencia urbanística que expidió, dicha entidad territorial no concurrió a la actuación ni presentó los recursos procedentes legalmente.

Y como sustento de la segunda, señaló que el señor Garzón Castañeda como propietario del lote 27 (hoy 27 y 27 A) de la manzana A del conjunto residencial San Silvestre, obró en todos los actos y, en particular, en el otorgamiento de la escritura pública 215 de 2008, bajo el amparo y contenido de la Resolución 41-001-0246-2007 del IGAC, protocolizada en el mismo acto, y para la subdivisión del lote 27 A solicitó y obtuvo autorización de la asamblea ordinaria de



copropietarios, según consta en acta de 5v de marzo de 2008, protocolizada con la escritura pública 1219 del 14 de julio de 2008.

2. TRÁMITE DE LA INSTANCIA

- La demanda incoada en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 fue radicada en la Oficina Judicial de Neiva y repartida en el Tribunal Administrativo del Huila el día 2 de agosto de 2003, siendo remitida por esa Corporación al Consejo de Estado el día 21 de octubre de 2013, en cumplimiento de lo ordenado en auto del 16 de agosto de 2013.

- Mediante Auto del 12 de febrero de 2014 se admitió la demanda y se dispuso su notificación y traslado al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la Curaduría Urbana Segunda de Neiva, al señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda (en calidad de tercero con interés directo en el proceso) al Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 192 del C.P.A.C.A. y en el artículo 612 del C.G.P., tal como consta a folios 173 a 183 y 192 a 213 del cuaderno principal.

- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Curadora Urbana Segunda de Neiva y el señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda (tercero interesado en las resultas del proceso) presentaron escritos de contestación de la demanda. En la contestación del tercero interesado en las resultas del proceso su apoderado judicial formuló las excepciones que denominó *“Conducta actual contraria a propia pasada”* y *“Confianza legítima del ciudadano”*. Así mismo, en la contestación de la demanda de la Curadora Urbana Segunda de Neiva su apoderada judicial propuso las excepciones de *“Falta de legitimación en la causa por pasiva”* y *“Carencia de relación causa-efecto”*. Por Secretaría se dio traslado de las excepciones de conformidad con lo establecido en el parágrafo 2º del artículo 175 del C.P.A.C.A.
- Mediante Auto del 14 de abril de 2015, el Magistrado Ponente fijó fecha y hora para la realización de la Audiencia Inicial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 181 del C.P.A.C.A.
- El día viernes 25 de septiembre de 2015 se llevó a cabo la Audiencia Inicial, en la cual se realizó el saneamiento del proceso; se denegó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y se estimó que las demás excepciones

propuestas realmente constituyen razones de defensa, cuyo examen es propio de la sentencia; se realizó la fijación del litigio; se resolvió sobre las pruebas solicitadas por las partes, siendo decretadas unas y negadas otras; y se concedió a las partes e intervinientes la oportunidad de presentar sus alegatos por escrito de acuerdo con lo previsto en el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A., al estimarse innecesario realizar la Audiencia de Alegaciones y Juzgamiento.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro del término de diez (10) días previsto en el inciso final del artículo 181 del C.P.A.C.A. se presentaron los siguientes alegatos:

3.1.- Parte demandante:

Insistió en los cargos de nulidad propuestos en la demanda¹⁰.

3.2.- Parte demandada:

¹⁰ Folios 394 a 410 del cuaderno principal.



No intervino en esta etapa del proceso.

3.3.- Tercero interesado:

Reiteró los argumentos de defensa que esgrimió al contestar la demanda¹¹.

3.4.- Ministerio Público: Luego de resumir las actuaciones adelantadas en el curso de la instancia y de referirse a los fundamentos de la demanda y sus contestaciones, el Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa conceptuó que las pretensiones de la demanda están llamadas a prosperar¹², y al efecto afirmó:

(i) Que el cargo formulado contra la Resolución 41-001-0246-2007 del IGAC debe prosperar, si se tiene en cuenta que al contestar la demanda el Instituto Geográfico Agustín Codazzi se allanó a sus pretensiones, por reconocer que actuó en forma irregular en el trámite de inscripción de unos terrenos del municipio de Neiva, y que, en efecto la decisión de ordenar unos cambios en el catastro de ese municipio, y la cancelación de unos predios y su cambio a vía pública

¹¹ Folios 433 a 444 del cuaderno principal.

¹² Folios 411 a 432 del cuaderno principal.



sin vincular ni notificar a la entidad territorial demandante comporta una manifiesta y ostensible violación tanto del debido proceso y el derecho de defensa como del principio de contradicción, puesto que el municipio de Neiva no tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto de tal decisión y tampoco de ejercer la debida defensa a través de los medios de impugnación previstos en la ley.

(ii) Que aunque la ilegalidad del acto administrativo general contenido en la Resolución 41-001-0246-2007 del IGAC comporta la pérdida de fuerza ejecutoria de los otros actos acusados (por desaparecer sus fundamentos jurídicos), ello no es óbice para que se efectúe un pronunciamiento acerca de la legalidad de éstos, dado que surtieron efectos jurídicos.

(iii) Que en los diferentes actos jurídicos que se celebraron con el fin de que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi expidiera la Resolución 41-001-0170-2009 a efectos de desenglobar el lote 27 de la manzana A del conjunto residencial San Silvestre, tampoco fue vinculada ni notificada la entidad demandada, lo que comporta la violación del debido proceso y el derecho de defensa como del principio de contradicción.



(iv) Que aunque no es materia de decisión en este proceso, se advierte al revisar el sistema de información judicial de la página *web* de la Rama judicial ([www.ramajudicial.gov.co-consulta de procesos-](http://www.ramajudicial.gov.co-consulta%20de%20procesos-)) se constata que la escritura pública núm. 1291 (sic) de 14 de julio de 2008 fue demandada ante la jurisdicción ordinaria por el representante legal del conjunto residencial San Silvestre, lo que dio inicio al proceso radicado con el número 1001310300052014001500 que se tramita en el Juzgado 5º Civil del Circuito de Neiva, despacho que mediante Auto del 13 de julio de 2015 abrió a pruebas el proceso.

(v) Que el hecho que la Curadora Segunda Urbana de Neiva haya dado cumplimiento de la citación a los vecinos y de la notificación personal a la entidad territorial demandante y ésta no haya impugnado tales decisiones administrativas, no supone que el derecho al debido proceso se materialice únicamente con recurrir las decisiones adoptadas, pues éste se extiende desde las diligencias preliminares, durante toda la actuación administrativa que se surte para expedir una decisión y posteriormente en el momento de su comunicación e impugnación, actuación administrativa que la Curaduría Urbana Segunda de Neiva no logró probar, y respecto de la cual debería hacerse uso de la facultad probatoria oficiosa de conformidad con el artículo 213 del C.P.A.C.A.



4. CONSIDERACIONES

4.1.- Los actos administrativos acusados.

Se solicita la nulidad de las Resoluciones 41-001-0246-2007 de 2007 de 21 de diciembre de 2007 *“Por la cual se ordena unos cambios en el catastro del municipio de Neiva”* y 41-001-0170-2009 de 22 de octubre de 2009 *“Por la cual se ordena unos cambios en el catastro del municipio de Neiva”*, expedidas por la Dirección Territorial Huila del Instituto Geográfico Agustín Codazzi; y de la Licencia 11-186 de 24 de junio de 2008 *“Por la cual se concede licencia urbanística de subdivisión en la modalidad de reloteo”*, expedida por la Curadora Urbana Segunda de Neiva, actos cuyo tenor es el siguiente:

- Resolución 41-001-0246-2007 de 21 de diciembre de 2007:

"INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI

RESOLUCIÓN NRO: 41-001-0246-2007 FECHA RESOLUCIÓN; 21-DIC-2007
**POR LA CUAL SE ORDENAN UNOS CAMBIOS EN EL CATASTRO DEL MUNICIPIO DE
 NEIVA**
EL JEFE DE CONSERVACIÓN DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE HUILA

RESUELVE:

ORDENAR LA INSCRIPCIÓN EN EL CATASTRO DEL MUNICIPIO DE NEIVA:

ARTÍCULO	NÚMERO DEL PREDIO	APELLIDOS Y NOMBRES	[...]
		DIRECCIÓN O VEREDA	
1	C 01 01 0641 0109 801 001	MUNICIPIO DE NEIVA C 44 2W 01 Cs 28 Mz A	
		ESTE Y LOS SIGUIENTES PREDIOS SE CANCELAN PORQUE PASAN A VIA PÚBLICA AMPLIACIÓN DE LA CARRERA 6W. NO CORRESPONDEN A LA PROPIEDAD HORIZONTAL. TRAMITA ING. FRANKLIN SALAZAR.	
	C 01 01 0641 0110 801 001	MUNICIPIO DE NEIVA C 44 2W 01 Cs 29 Mz A	
	C 01 01 0641 0111 801 001	MUNICIPIO DE NEIVA C 44 2W 01 Cs 30 Mz A	
	C 01 01 0641 0112 801 001	MUNICIPIO DE NEIVA C 44 2W 01 Cs 31 Mz A	
	C 01 01 0641 0275 801 001	MUNICIPIO DE NEIVA C 44 2W 01 Cs 1 Mz M	
	C 01 01 0641 0276 801 001	MUNICIPIO DE NEIVA C 44 2W 01 Cs 2 Mz M	
	C 01 01 0641 0277 801 001	MUNICIPIO DE NEIVA C 44 2W 01 Cs 3 Mz M	
	C 01 01 0641 0278 801 001	MUNICIPIO DE NEIVA C 44 2W 01 Cs 4 Mz M	
	C 01 01 0641 0279 801 001	MUNICIPIO DE NEIVA C 44 2W 01 Cs 5 Mz M	
[...]			
19	C 01 01 0641 0108 801 001	GARZÓN CASTAÑEDA SAMUEL-RAMIRO	

84

C 44 2W 01 Cs 5 Mz M

I 01 01 0641 0108 801 001

GARZÓN CASTAÑEDA SAMUEL-RAMIRO

186

C 44 2W 01 Cs 5 Mz M

INSC. CAT. 21 12 2007 \$14505000
**SE LE INCORPORA LA CONSTRUCCIÓN
Y SE MODIFICA ZONA ECONÓMICA. SE
MODIFICA ÁREA DE TERRENO
TENIENDO EN CUENTA REFORMAS AL
REGLAMENTO DE PROPIEDAD
HORIZONTAL POR APERTURA DE LA VÍA
CARRERA 6 W.**

[...]

120 CONTRA LAS INSCRIPCIONES CATASTRALES AQUÍ SEÑALADAS PROCEDEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN Y DE APELACIÓN CUANDO SE PRESENTAN MODIFICACIONES EN LOS AVALÚOS, LOS CUALES DEBEN INTERPONERSE, EL PRIMERO ANTE EL JEFE DE CONSERVACIÓN O EL JEFE DE LA OFICINA DELEGADA, SEGÚN EL CASO, Y EL SEGUNDO ANTE EL DIRECTOR TERRITORIAL.

EN TODOS LOS DEMÁS CASOS SOLO PROCEDE EL RECURSO DE REPOSICIÓN QUE PODRÁ INTERPONERSE ANTE QUIEN EXPIDIÓ LA PROVIDENCIA

LOS RECURSOS PODRÁN INTERPONERSE DENTRO DE LOS CINCO (5) DÍAS HÁBILES SIGUIENTES AL REGISTRO. [...]”¹³. (Mayúsculas sostenidas del texto original y negrillas de la Sala)

- Resolución 41-001-0170-2009 de 21 de diciembre de 2007:

“INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTIN CODAZZI

RESOLUCIÓN NRO: 41-001-0246-2007

FECHA RESOLUCIÓN: 22-OCT-
2009

¹³ Folios 35 a 60 del cuaderno principal.

**POR LA CUAL SE ORDENAN UNOS CAMBIOS EN EL CATASTRO DEL MUNICIPIO DE NEIVA
EL JEFE DE CONSERVACIÓN DE LA DIRECCIÓN TERRITORIAL DE HUILA**

RESUELVE
ORDENAR LA INSCRIPCIÓN EN EL CATASTRO DEL MUNICIPIO DE NEIVA:

ARTÍ MET2. [...] CULO	NÚMERO DEL PREDIO	APELLIDOS Y NOMBRES	[...]
9 186	C 01 01 0641 0108 801 001	DIRECCIÓN O VEREDA GARZÓN CASTAÑEDA SAMUEL-RAMIRO C 44 2W 01 Cs 27 Mz A	
102	I 01 01 0641 0108 801 001	GARZÓN CASTAÑEDA SAMUEL-RAMIRO C 44 2W 01 Cs 27 A Mz A INS. CAT. 14 07 2008 \$463400 DCTO. 4787/2008 \$4865000 01 01 2009 POR DESENGLOBE PASA PARTE AL PREDIO 01-01-0641-0285-801.	
84	I 01 01 0641 0285 801 001	GARZÓN CASTAÑEDA SAMUEL-RAMIRO C 44 2W 01 Cs 27 INS. CAT. 14 07 2008 \$17476000 DCTO. 4787/2008 \$18350000 01 01 2009	

[...]

139 CONTRA LAS INSCRIPCIONES CATASTRALES AQUÍ SEÑALADAS PROCEDEN LOS RECURSOS DE REPOSICIÓN Y DE APELACIÓN CUANDO SE PRESENTAN MODIFICACIONES EN LOS AVALÚOS, LOS CUALES DEBEN INTERPONERSE, EL PRIMERO ANTE EL JEFE DE CONSERVACIÓN O EL JEFE DE LA OFICINA DELEGADA, SEGÚN EL CASO, Y EL SEGUNDO ANTE EL DIRECTOR TERRITORIAL.

EN TODOS LOS DEMÁS CASOS SOLO PROCEDE EL RECURSO DE REPOSICIÓN QUE PODRÁ INTERPONERSE ANTE QUIEN EXPIDIÓ LA PROVIDENCIA



LOS RECURSOS PODRÁN INTERPONERSE DENTRO DE LOS CINCO (5) DÍAS HÁBILES SIGUIENTES AL REGISTRO. [...]”¹⁴. (Mayúsculas sostenidas del texto original y negrillas de la Sala)

- Licencia 11-186 de 24 de junio de 2008.

**“LICENCIA No. 11-186
DE JUNIO 24 DE 2008
POR LA CUAL SE CONCEDE UNA LICENCIA URBANÍSTICA DE SUBDIVISIÓN
EN LA MODALIDAD DE RELOTEO**

El Curador Urbano Segundo de Neiva, en uso de sus facultades legales, en especial las conferidas en la ley 388 de 1997 y los decretos 564 de Febrero 24 de 2006, 4397 de Dic 6 de 2006 y 4462 de Dic 15 de 2006

CONSIDERANDO:

Que el señor **SAMUEL RAMIRO GARZÓN CASTAÑEDA**, identificado con la cédula de ciudadanía número **2.103.947**, actuando en nombre propio, mediante Radicación No. **41001-2-08-123-10-03 del 5 de Junio de 2008** presentó los requisitos exigidos para el otorgamiento de Licencia Urbanística.

Que suscriben (sic) los planos en calidad de Ingeniero **ISAIAS VARGAS GONZALEZ** con matrícula profesional vigente No. **25202-101476 CND**.

Que la Curaduría Urbana Segunda en cumplimiento de los procedimientos establecidos en la ley comunicó ésta (sic) solicitud a **DOS (2)** vecino (sic) colindante (sic) del predio objeto de licencia, mediante **CITACIÓN POR CORREO**.

Que NO se presentaron objeciones al proyecto.

Que según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se efectuó una aclaración de área y linderos del predio conforme a reformas del reglamento de propiedad horizontal y apertura de una vía (Carrera 6W). Esta se refleja debidamente en el certificado de matrícula inmobiliaria.

¹⁴ Folio 60 del cuaderno principal.

Que efectuado el análisis jurídico este despacho procede a realizar **SUBDIVISIÓN de 1 LOTE ORIGINAL de 186.00 M2 en 2 (DOS) LOTES RESULTANTES LOTE 27 de 84.00 M2 y LOTE 27 A de 102.00 M2 en la MANZANA A DE LA URBANIZACIÓN CONJUNTO RESIDENCIAL SAN SILVESTRE.**

Por lo expuesto anteriormente este Despacho

RESULEVE:

ARTÍCULO PRIMERO: CONCEDER A **SAMUEL RAMIRO GARZÓN CASTAÑEDA**, identificado con la cédula de ciudadanía número **2.103.947** LICENCIA URBANÍSTICA para **RELOTEO** del predio ubicado en la **CALLE 44 No. 2 W-01 LOTE 27 MANZANA A** del **CONJUNTO RESIDENCIAL SAN SILVESTRE**, teléfono 8712121 de la ciudad de Neiva, Departamento del Huila, con cédula catastral número **01-01-0641-0108-801** y matrícula inmobiliaria número 200-132198.

ARTÍCULO SEGUNDO: La expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella. Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aún cuando sean enajenados.

[...]

ARTÍCULO NOVENO: Contra la presente Resolución proceden, los recursos de la vía gubernativa, la revocatoria directa y las acciones establecidas en el C.C.A. Para los efectos anteriores se hace entrega de una copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión.”¹⁵ (Mayúsculas sostenidas, negrillas y subrayas del texto original)

4.2. Cuestión previa: procedencia del medio de control de nulidad

El tercero con interés directo en el proceso estima que el medio de control de nulidad invocado por la parte actora no es procedente en este caso, en tanto que (i) el lote de la manzana A del conjunto residencial San Silvestre (hoy lotes 27 y 27 A) no ha sido ni es bien de

¹⁵ Folio 62 del cuaderno principal.

uso público ni fiscal por no haberlo adquirido el Municipio de Neiva, y ni ninguno de los actos acusados versa sobre actos de esa naturaleza; y (ii) el propósito de la demanda no es realmente recuperar bienes de uso público, tal como se desprende de sus pretensiones consecuenciales.

Al respecto la Sala precisa lo siguiente:

a.- Prevé el numeral 2 del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 que *“[e]xcepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular...cuando se trate de recuperar bienes de uso público”*.

b.- La demanda de nulidad, en síntesis, tiene como fundamento que los actos demandados vulneran normas superiores por afectar los intereses del municipio de Neiva, en consideración a que mediante ellos supuestamente se le despojó a esta entidad territorial de parte del área de predios de su propiedad (lotes 28, 29 y 30 de la manzana A del conjunto residencial San Silvestre) que no fue utilizada en una obra pública (construcción de la Carrera 6W), y que, en su criterio, pasó a integrar el área de un predio privado (lote 27 de la manzana A de ese mismo conjunto residencial, hoy lotes 27 y 27 A, de propiedad del señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda).

c.- En el expediente obra copia auténtica de los siguientes documentos: **c.1.** De la escritura pública número 736 del 27 de marzo de 2007 otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Neiva¹⁶, referida a la compraventa de los lotes de terreno 28, 29, 30 y 31 de la manzana A y de otros lotes del conjunto residencial San Silvestre, efectuada entre la sociedad Invercasa Ltda., en calidad de vendedora, y el municipio de Neiva, en calidad de comprador: en este instrumento público y en la certificación de la Secretaría de Infraestructura y Vías de Neiva del 22 de noviembre de 2006, protocolizada en el mismo acto notarial, consta que los citados lotes **se encuentran afectados por la obra pública** “*Construcción de la Carrera 6W entre calles 43 y 48 de la Ciudad de Neiva*”; y **c.2.** Del Oficio No. 1489 de 17 de mayo de 2012¹⁷ suscrito por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Neiva y dirigido al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el que se informa que de conformidad con el plano fotográfico adjunto y una vez construida la proyección vial de la carrera 6W entre calles 43 y 48, el municipio de Neiva se reservó, entre otras, las siguientes áreas: - Lote 28 de la manzana A: 84.00 m²; - Lote 29 de la manzana A: 64.63 m²; y – Lote 30 de la manzana A: 3.12 m².

¹⁶ Folios 224 a 256 del cuaderno principal.

¹⁷ Folios 139 y 140 del cuaderno principal.



d.- De acuerdo con lo anterior, encuentra la Sala que sí es procedente el medio de control de nulidad ejercido por el municipio de Neiva, pues mediante él se pretende la nulidad de actos administrativos de contenido particular y su finalidad es la recuperación de bienes de uso público, naturaleza ésta que ostentan los lotes números 28, 29 y 30 de la manzana A, respecto de los cuales recae una afectación para el uso público, y cuya área supuestamente fue disminuida a través de las resoluciones y actos censurados. Ha precisado esta Corporación que los bienes con afectaciones al uso público se encuentran sometidos al régimen de los bienes de uso público en tanto que esa medida esté vigente, así aún no se hayan destinado a la finalidad para la que estaban previstos.

En efecto, la Sección Tercera de esta Corporación, refiriéndose al tema de la afectación señaló que este fenómeno comprende dos elementos: uno volitivo o intencional, esto es, la intención de poner el uso de un bien a disposición de público, y un elemento material, es decir, la existencia de un bien apto para el uso del público. Y precisó que pese a la inexistencia actual del bien -se trataba en el caso que analizó de un terreno con una afectación a parque recreativo, pero en el cual la obra aún no se había realizado- el régimen jurídico de los bienes de uso público debía ser aplicado.

En ese orden -dijo- la aptitud de un bien para ser calificado de uso público *“no tiene que ver como lo entendieron las entidades demandadas, de que efectivamente en ese inmueble se hubiesen construido las obras públicas – parques, calles etc. – sino que dicho inmueble esté afectado para el uso público. De admitir que no es la virtualidad de la afectación sino que es la realidad del parque o la calle los que otorgarían la calidad de bien de uso público al inmueble, como en este caso, sería dejar en manos de la Autoridad o de los particulares la catalogación del carácter de uso público de un bien, en contravía de las normas que les dan esa calidad y los hacen inenajenables, imprescriptibles e inembargables”*¹⁸.

En este asunto, se repite, los bienes cuya área fue supuestamente disminuida y que se quiere recuperar (lotes 28, 29 y 30 de la manzana A¹⁹) son bienes con afectaciones al uso público (no existe prueba en el expediente de que se hayan desafectado) y, por ende, sujetos al régimen especial de los bienes de uso público, régimen que para el caso de su recuperación permite la utilización del *medio de control de nulidad* previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

¹⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 22 de noviembre de 2001, proferida en el proceso con radicación número 76001-23-31-000-1994-9876-01(12859), C.P. María Helena Giraldo Gómez.



e.- Ahora bien, en relación con los argumentos del tercero interesado, es pertinente señalar dos cosas:

En primer lugar, es cierto que el lote 27 de la manzana A (hoy lotes 27 y 27 A) no es un bien de uso público, pues no fue adquirido ni afectado por el municipio de Neiva para la ampliación de la Carrera 6W; sin embargo, como se anotó previamente, no es este bien el que el municipio demandante considera como bien al que se le disminuyó su área a través de los actos acusados, sino precisamente aquél al que supuestamente le fue agregada el área de los lotes 28, 29 y 30 de la manzana A.

En segundo lugar, es cierto que en las pretensiones de la demanda se incluyen unas ajenas al medio de control de nulidad, como son las relativas a la cancelación de unas escrituras públicas y de unas inscripciones en el registro inmobiliario.

Esta situación no hace improcedente el medio de control ejercido, simplemente supone que en esta sentencia tales peticiones sean rechazadas, por ser ajenas al control de legalidad en abstracto de los actos demandados.



4.3.- El problema jurídico a resolver.

El objeto del presente litigio, de acuerdo con la fijación que se hizo en la Audiencia Inicial celebrada el 25 de septiembre de 2015, consiste en determinar las Resoluciones y la licencia demandadas son violatorias de las normas superiores invocadas en la demanda por desconocer supuestamente el debido proceso, el derecho de defensa y los intereses de la parte actora.

4.4.- Los hechos relevantes que las partes aceptan.

En la Audiencia Inicial al momento de la fijación del litigio **las partes manifestaron estar de acuerdo con los siguientes hechos:**

4.4.1.- Que entre la sociedad Invercasa Ltda., en calidad de vendedora, y el municipio de Neiva, en calidad de comprador, se celebró un contrato de compraventa sobre unos lotes de terreno, conforme a la escritura pública número 736 del 27 de marzo de 2007 otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Neiva. Los lotes objeto de la compraventa se identifican en la siguiente forma:



Lote 28 de la manzana A, identificado con la cédula catastral No. 10106410109801 y matrícula inmobiliaria 200-132199, con área de 84.00 m2.

Lote 29 de la manzana A, identificado con la cédula catastral No. 10106410110801 y matrícula inmobiliaria 200-132200, con área de 84.00 m2.

Lote 30 de la manzana A, identificado con la cédula catastral No. 10106410111801 y matrícula inmobiliaria 200-132201, con área de 84.00 m2.

Lote 31 de la manzana A, identificado con la cédula catastral No. 10106410112801 y matrícula inmobiliaria 200-1322202, con área de 84.00 m2.

Lote 1 de la manzana M, con área aproximada de 112.00 m2., identificado con la cédula catastral No. 01-01-0641-0275-801 y matrícula inmobiliaria 200-132365.

Lote 2 de la manzana M, con área aproximada de 84.00 m2., identificado con la cédula catastral No. 01-01-0641-0276-801 y matrícula inmobiliaria 200-132366.



Lote 3 de la manzana M, con área aproximada de 84.00 m²., identificado con la cédula catastral No. 01-01-0641-0277-801 y matrícula inmobiliaria 200-132367.

Lote 4 de la manzana M, con área aproximada de 84.00 m²., identificado con la cédula catastral No. 01-01-0641-0278-801 y matrícula inmobiliaria 200-132368.

Lote 5 de la manzana M, con área aproximada de 84.00 m²., identificado con la cédula catastral No. 01-01-0641-0279-801 y matrícula inmobiliaria 200-132369.

4.4.2.- Que el municipio de Neiva construyó la Carrera 6W sobre parte del área adquirida mediante la escritura pública número 736 del 27 de marzo de 2007, otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Neiva.

4.4.3.- Que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi profirió la Resolución número 41-001-0246-2007 de 2007 de 21 de diciembre de 2007 *“Por la cual se ordena unos cambios en el catastro del municipio de Neiva”*, y en su artículo 1º canceló los predios adquiridos por el Municipio de Neiva mediante la escritura pública número 736 del 27 de marzo de 2007 con fundamento en que pasan a vía pública por ampliación de la Carrera 6W.

4.4.4.- Que en el artículo 19 de la citada Resolución número 41-001-0246-2007 de 2007 de 21 de diciembre de 2007 se dispuso lo siguiente con relación inmueble identificado con cédula catastral 01-01-0641-0108-801-001 (Calle 44 2W-01 Cs 27 Mz A): *“Se le incorpora la construcción y se modifica zona económica. Se modifica área de terreno teniendo en cuenta reformas al reglamento de propiedad horizontal por apertura de la vía carrera 6W”.*

4.4.5.- Que mediante escritura pública número 3718 del 29 de diciembre de 2006 otorgada en la Notaría Tercera del Círculo de Neiva, la sociedad Invercasa Ltda., en calidad de propietaria, enajenó al señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda el lote 27 de la Manzana A del Conjunto Residencial San Silvestre, lote con una extensión aproximada de 84.00 m² y distinguido en la nomenclatura de Neiva con la dirección Calle 44 No. 2W-01, Cs 27 Mz A.

4.4.6.- Que mediante escritura pública número 215 de 31 de enero de 2008 otorgada en la Notaría Tercera del Círculo de Neiva, el señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda procedió a aclarar la escritura pública número 3718 del 29 de diciembre de 2006 corrida en la misma Notaría, con fundamento en lo dispuesto en la Resolución 41-001-0246-2007 de 2007 de 21 de diciembre de 2007 del Instituto



Geográfico Agustín Codazzi, acto que se protocolizó con dicho instrumento público.

4.4.7.- Que mediante escritura pública número 1219 del 14 de julio de 2008 otorgada en la Notaría Cuarta del Círculo de Neiva, el señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda procedió a desenglobar el lote 27 de la manzana A en dos lotes (27 y 27 A), el primero con una extensión aproximada de 84.00 m² y el segundo con una extensión aproximada de 102.00 m², previa autorización de la asamblea general de copropietarios del Conjunto Residencial San Silvestre y con base en la licencia urbanística 11-0186 del 24 de junio de 2008 expedida por la Curaduría Urbana Segunda de Neiva, documentos éstos protocolizados en el mismo acto notarial.

4.5.- Análisis del caso.

4.5.1. Contenido y alcance de las acusaciones formuladas en la demanda.

Como quedó expuesto previamente, aduce el municipio demandante que con los actos acusados supuestamente se le despojó de parte del área de predios de su propiedad (lotes 28, 29 y 30 de la manzana A del conjunto residencial San Silvestre) que no fue utilizada en una obra

pública (construcción de la Carrera 6W), y que, en su criterio, pasó a integrar el área de un predio privado (lote 27 de la manzana A de ese mismo conjunto residencial, hoy lotes 27 y 27 A, de propiedad del señor Samuel Ramiro Garzón Castañeda). Agrega que, como las Resoluciones demandadas fueron expedidas sin que fuera vinculado a la actuación administrativa, se vulneraron sus derechos al debido proceso y a la defensa, pues no pudo presentar los argumentos respectivos para defender sus intereses. Y respecto a la licencia acusada aduce escuetamente que “...*afecta los intereses del municipio de Neiva*”²⁰.

4.5.2. El carácter jurídico de las Resoluciones del IGAC demandadas.

4.5.2.1. En orden a determinar el carácter jurídico de las Resoluciones del IGAC demandadas, por las cuales se ordenan unos cambios en el catastro del Municipio de Neiva, estima la Sala pertinente referirse a la función catastral y al procedimiento administrativo especial catastral, a la luz de la normativa vigente para la fecha en que aquellas fueron expedidas que se encuentra contenida, principalmente, en la Ley 14 de 1983, con la cual se pretendió fortalecer los fiscos de las entidades

²⁰ Folio 16 del cuaderno principal.



territoriales estableciendo algunas reformas a la actividad catastral, en su Decreto Reglamentario 3496 de 1983, y en la Resolución 2555 de 1988, de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que reglamentó los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional.

Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles. El catastro es definido en estas normas como el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica²¹.

El *aspecto físico*, se refiere a la identificación de los linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotografías aéreas u ortofotografías y la descripción y clasificación del terreno y de las edificaciones. El *aspecto jurídico*, consiste en indicar y anotar en los documentos catastrales la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble, mediante la identificación ciudadana o tributaria del propietario o poseedor y de la

²¹ Ley 14 de 1983, art. 3º; Decreto 3496 de 1983, arts. 1º y 2º; y Resolución 2555 de 1998, art. 1º.

escritura y registro o matrícula inmobiliaria del predio respectivo. El *aspecto fiscal*, consiste en la preparación y entrega a las Tesorerías Municipales y a las Administraciones de Impuestos Nacionales respectivas, de los avalúos sobre los cuales ha de aplicarse la tasa correspondiente al impuesto predial y demás gravámenes que tengan como base el avalúo catastral, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Y el *aspecto económico*, se refiere a la determinación del avalúo catastral del predio²², obtenido de la adición de los avalúos parciales independientes para los terrenos y edificaciones en él comprendidos.

Con el propósito de estructurar el catastro y mantenerlo actualizado y vigente, así como de realizar el avalúo catastral, la normatividad citada consagra tres actuaciones administrativas de naturaleza catastral que consisten en lo siguiente:

La *formación catastral* es el proceso por medio del cual se obtiene la información correspondiente a los predios de una unidad orgánica catastral o parte de ella, teniendo como base sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. Las autoridades tendrán el deber de formar

²² El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigaciones y análisis estadístico del mercado inmobiliario (Decreto 3496 de 1983, art. 7º).

los catastros en los períodos señalados por la ley, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. El proceso de formación termina con la resolución por predio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la *inscripción* en el catastro de los predios que han sido formados y establecen que el proceso de conservación se inicia al día siguiente, a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9º de la Ley 14 de 1983; en la misma providencia, la cual será debidamente **publicada**, se determinará que los avalúos resultantes de la formación entrarán en vigencia el 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados. El *avalúo de la formación catastral* se obtendrá para zonas homogéneas geoeconómicas teniendo en cuenta los valores unitarios que las autoridades catastrales determinen para edificaciones y terrenos²³.

La *actualización de la formación catastral* consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del catastro y la

²³ Decreto 3496 de 1983, arts. 8 y 11, y Resolución 2555 de 1988, arts. 28 y 61.

eliminación en el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la *renovación* de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9º de la Ley 14 de 1983; en la misma providencia, la cual será debidamente **publicada**, se determinará que los avalúos resultantes de la actualización de la formación, entrarán en vigencia el 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados. El *avalúo de la actualización de la formación* es el avalúo catastral corregido para eliminar disparidades provenientes de cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario²⁴.

La *conservación catastral* consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales de

²⁴ Decreto 3496 de 1983, arts. 9 y 13, y Resolución 2555 de 1988, arts. 88, 90 y 91.

conformidad con los cambios que experimente la propiedad raíz en sus aspectos físico, jurídico, fiscal y económico. La conservación se inicia al día siguiente en el cual se inscribe la formación o la actualización de la formación en el catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad raíz. La conservación del catastro tiene los siguientes objetivos: i) Mantener al día los documentos catastrales de acuerdo con los cambios que experimente la propiedad inmueble; ii) Asegurar la debida conexión entre el Notariado, el Registro y el Catastro; iii) Designar de manera técnica los inmuebles en los documentos públicos y en los actos y contratos en general; iv) Establecer la base para la liquidación del impuesto predial, y de otros gravámenes y tasas que tengan su fundamento en el avalúo catastral; v) Actualizar la carta catastral y otras cartas temáticas; y vi) Proporcionar la información que sobre los recursos básicos se posea, para la promoción del desarrollo económico y social del país²⁵. El *avalúo de la conservación catastral* se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de las transformaciones en los respectivos inmuebles.

²⁵ Decreto 3496 de 1983, art. 12, y Resolución 2555 de 1988, art. 92.

4.5.2.2. La función catastral, dada su finalidad y las actividades que la caracterizan, constituye un *procedimiento administrativo especial* consagrado en la normativa mencionada²⁶, que no está sujeto a los procedimientos administrativos ordinarios que regula el Código Contencioso Administrativo salvo en lo no contemplado en ella y siempre y cuando resulte compatible²⁷.

La Corte Constitucional, recogiendo un pronunciamiento del Consejo de Estado sobre la materia, se refirió al contenido y alcance de las garantías procesales en tal actuación administrativa especial, y precisó al respecto que la normativa consagrada en los artículos 29 a 40 del Decreto 3946 de 1983 ofrece la posibilidad de que los avalúos catastrales resultantes del sometimiento de un predio a un proceso de formación catastral o de actualización de la formación catastral puedan ser revisados mediante el mecanismo legalmente establecido de la **revisión del avalúo dentro del proceso de conservación catastral, el cual se inicia al día siguiente de la clausura del proceso de formación catastral o de la actualización de la misma** (Ley 14 de

²⁶ Así fue reconocido por la Corte Constitucional en la Sentencia T-377 de 1997, y por la Sección Primera del Consejo de Estado, entre otras, en las Sentencia de 7 de febrero de 1991 (Exp. 1120, C.P. Librado Rodríguez Rodríguez), 5 de octubre de 2000 (Exp. 5884. C.P. Manuel S. Urueta Ayola), y 24 de julio de 2008 (Exp. 25000-23-27-000-2002-02030-01, C.P. Camilo Arciniegas Andrade).

²⁷ C.C.A., artículo 1º.



1983, art. 9º, D.R. 3496 de 1983, art. 30, y Resolución 2555 de 1988, art. 129).

Agregó que, como lo señala esa misma regulación, a través de esa revisión, los propietarios o poseedores de los predios objeto de la formación o de la actualización, en forma directa o por conducto de sus apoderados o representantes legales, pueden solicitar ante la autoridad catastral de la jurisdicción en que se encuentre ubicado el respectivo inmueble o en su defecto ante el Tesorero Municipal, que la administración revise la decisión adoptada durante esas etapas, con el propósito de que la modifique, siempre y cuando se demuestre por el interesado que el avalúo asignado no se ajustó a las características y condiciones del predio formado o actualizado mediante las pruebas necesarias, tales como planos, certificados de autoridades administrativas, financieras, declaraciones extrajuicio, etc., que una vez decretadas se practicarán en un término de 10 días. Esas características y condiciones hacen referencia a los límites, tamaño, uso, clase y número de construcciones, ubicación, vías de acceso, clases de terreno y naturaleza de la producción, condiciones locales del mercado inmobiliario y demás informaciones pertinentes.

Indicó, además, que la decisión que resulte de esa revisión admite su impugnación mediante una regulación especial que consagra un

trámite que permite el ejercicio de los recursos de reposición, ante el mismo funcionario que pronunció la providencia, y el de apelación, ante el inmediato superior, con el objeto de que se aclare, modifique o revoque. En los demás casos, y siempre que no haya modificaciones del avalúo, como por ejemplo en el cambio de nombre, etc. las autoridades catastrales actúan en única instancia²⁸.

Concluyó la Corte Constitucional que *“el mecanismo de revisión del avalúo de los resultados de las etapas de formación y actualización de la formación catastral, de origen legal (Ley 14 de 1983, art. 9), detenta toda la entidad jurídica para asegurar que los cuestionamientos que resulten de las decisiones adoptadas por las autoridades catastrales se tramiten con observancia de los derechos al debido proceso y defensa (C.P., art. 29) y con protección de los derechos e intereses de los administrados, en el entendido de que se desarrolla bajo los mandatos de los principios de publicidad, doble instancia, contradicción de la prueba, revisión de la decisión, impugnación de la providencia que*

²⁸ La forma y términos para formular los recursos, plazos para decidir, entre otros, se encuentran regulados en el D.R. 3496 de 1983, arts. 32-40 y en la Resolución No. 2555 de 1988, el Título V, Capítulo I.

*desata la solicitud de revisión, en la forma y términos previamente establecidos”.*²⁹

4.5.2.3. Del régimen jurídico antes expuesto, es claro para la Sala que el ejercicio de la función catastral se somete a un procedimiento administrativo especial, en el que las garantías del debido proceso y el derecho a la defensa se surten *ex post* a la resolución por la cual se determina el avalúo catastral del inmueble resultante de las etapas de formación y actualización catastral, y su objeto consiste únicamente en la revisión de éste, correspondiendo al interesado demostrar que el avalúo asignado no se ajustó a las características y condiciones del predio formado o actualizado.

En relación con las actuaciones previas a la resolución por la cual se establece el avalúo catastral, la normativa jurídica que regula la materia -según se observa- no consagra un tipo de procedimiento administrativo que imponga a la autoridad el deber de vincular formalmente a éste a los propietarios o poseedores de los inmuebles, siendo por ello precisamente que las resoluciones por las cuales se forma o se actualiza el catastro son decisiones que solamente son

²⁹ Sentencia T-377 de 1997. En esta providencia, la Corte cita *in extenso* la Sentencia de 7 de febrero de 1991 de la Sección Primera del Consejo de Estado, antes mencionada en la nota de pie de página núm. 25.

publicadas. Además, estas resoluciones no son objeto de procedimiento especial ni de control administrativo en aspectos de los inmuebles como el *aspecto jurídico* [referido a la relación entre el sujeto activo del derecho, o sea el propietario o poseedor, y el objeto o bien inmueble], y en efecto no pueden serlo, si se tiene en cuenta que, como expresamente lo dispone el artículo 18 de la Resolución 2555 de 1988, la **inscripción en el catastro**, esto es, la incorporación de la propiedad inmueble en el censo catastral, dentro de los procesos de formación, actualización de la formación o conservación, **no constituye título de dominio, ni sana los vicios que tenga una titulación o una posesión**. La función catastral ciertamente no tiene como objeto dirimir controversias sobre la propiedad inmueble sino formar, actualizar y conservar los catastros en orden a la debida identificación de los inmuebles.

4.5.2.4. En el anterior contexto, concluye la Sala que las Resoluciones del IGAC acusadas en este proceso no constituyen actos administrativos definitivos, al no contener una decisión de fondo que cree, modifique o extinga una situación jurídica referida al avalúo catastral ni al derecho de dominio de los inmuebles en ellas mencionados, de modo que no son susceptibles de control jurisdiccional. En consecuencia, la Sala de oficio declarará la excepción de actos no susceptibles de control judicial y se inhibirá de



pronunciarse de fondo acerca de los cargos de nulidad formulados contra aquellos.

4.5.3. Examen de legalidad de la Licencia Urbanística acusada.

Como se señaló en páginas precedentes, en la demanda se aduce escuetamente que la Licencia 11-186 de 24 de junio de 2008 *“Por la cual se concede licencia urbanística de subdivisión en la modalidad de reloteo”*, expedida por la Curadora Urbana Segunda de Neiva *“...afecta los intereses del municipio de Neiva”*.

Este cargo tampoco tiene vocación de prosperidad, en primer lugar, porque carece de prueba la afirmación de la parte actora según la cual la mayor extensión del predio identificado como Lote 27 de la manzana A del conjunto residencial San Silvestre (hoy lotes 27 y 27 A) corresponda precisamente al área de terreno de los lotes del municipio de Neiva que no fueron utilizados en la construcción de la Avenida 6W. De esta forma, no está probada la supuesta afectación del derecho de propiedad del municipio demandante.

En segundo término, este cargo de nulidad también debe denegarse toda vez que, como lo dispone expresamente el artículo 29 del Decreto

564 de 2006³⁰ -normativa vigente cuando se expidió la licencia demandada- “[l]a expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella”.

De otro lado, es pertinente señalar que la Curaduría Urbana Segunda de Neiva en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 564 de 2006 envió a los vecinos colindantes del predio objeto de licencia una citación para que se hicieran parte de la actuación e hicieran valer sus derechos, siendo uno de ellos precisamente el municipio de Neiva, cuya oficina de correspondencia recibió el oficio respectivo³¹. En el expediente administrativo que allegó la Curaduría como anexo de la contestación de la demanda, no se encuentra respuesta o intervención alguna del municipio de Neiva³². Igualmente le envió una comunicación para que se notificara personalmente de la Licencia Urbanística que expidió, la cual fue radicada en la oficina de correspondencia del municipio de Neiva³³, no obstante que esa actuación solo debía surtirse respecto del solicitante y de cualquier

³⁰ Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos; a la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de Interés Social, y se expiden otras disposiciones.

³¹ Folio 331 del cuaderno principal.

³² Folios 316 a 364 del cuaderno principal.

³³ Folio 340 del cuaderno principal.



persona *que se hubiere hecho parte dentro del trámite*, según lo prevé el artículo 33 del citado Decreto.

4.6.- Conclusión.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala se inhibirá para pronunciarse de fondo respecto de la legalidad de las Resoluciones del IGAC demandadas, por no ser actos demandables, y denegará las pretensiones de la demanda respecto de la Licencia Urbanística demandada, por no haber sido desvirtuada su presunción de legalidad.

4.7. Costas.

Finalmente ha de resolverse lo relacionado con la condena en costas dado que el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispuso que las sentencias proferidas en esta jurisdicción deben pronunciarse sobre ellas. En efecto, la citada norma establece lo siguiente: *“Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”*



De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que el presente asunto fue promovido en ejercicio del medio de control de nulidad con el objeto la recuperación de bienes de uso público, propósito que tiene un claro interés público, no hay lugar a proferir una condena en costas.

En consonancia con lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

FALLA

PRIMERO: DECLARAR PROBADA DE OFICIO la excepción de actos no susceptibles de control judicial respecto de las Resoluciones 41-001-0246-2007 de 2007 de 21 de diciembre de 2007 y 41-001-0170-2009 de 22 de octubre de 2009, expedidas por la Dirección Territorial Huila del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En consecuencia, INHIBIRSE de pronunciamiento de fondo acerca de la legalidad de estas resoluciones,

SEGUNDO: DENEGAR LAS DEMÁS PRETENSIONES DE LA DEMANDA, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



TERCERO: SIN CONDENA EN COSTAS.

CUARTO: Una vez quede en firme la presente sentencia, procédase por Secretaría al archivo del expediente, dejando las constancias a que hubiere lugar.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
GONZALEZ**

Presidente

MARIA ELIZABETH GARCIA

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO
AYALA**

GUILLERMO VARGAS