



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

**Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil diecinueve
(2019)**

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD
Radicación: 130012331000199900824-01
Demandante: MARTHA JOSEFINA ARRIETA SANABRIA
**Demandado: DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS – CONCEJO
DISTRITAL DE CARTAGENA**
**Tema: FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA
– Genera fallo inhibitorio / CONFIRMA DECISIÓN DE
PRIMERA INSTANCIA**

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos, mediante apoderados judiciales, por el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial**, por la **Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia** y por el **Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)**¹ en contra de la providencia proferida el 7 de mayo de 2012 por el Tribunal Administrativo de Bolívar, a través de la cual decidió inhibirse para resolver de fondo el asunto.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La demanda

¹ Entidad En Liquidación, sucedida por la Agencia Nacional de Tierras.

La ciudadana **Martha Josefina Arrieta Sanabria**, actuando en nombre propio, presentó demanda en ejercicio de la acción de nulidad, consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, tendiente a obtener las siguientes declaraciones y condenas:

PETICIONES ESPECIALES: Solicito al Honorable Tribunal ordene la suspensión de toda obra o negociación que se esté haciendo sobre el predio de propiedad del INPA, ubicado en la Calle 4 No. 3-204 Bocagrande que colinda con las playas del Laguito.

Ordenar la inscripción de la sentencia de nulidad en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena en el folio de matrícula inmobiliaria del predio "Bocagrande" con el objeto de aclarar la titularidad del derecho de dominio sobre este inmueble, el cual como producto de esta sentencia deberá registrarse a nombre del INSTITUTO NACIONAL DE PESCA Y ACUICULTURA de conformidad como lo ordenó la Ley 13 de 1990 artículo 73.

Con fundamento en los argumentos anteriores hechos, normas citadas y pruebas respetuosamente

Decretar la Nulidad Absoluta del Acuerdo 25 de 1992, proferido por el Concejo Municipal de Cartagena, pues está claramente demostrado la pluralidad de motivos tales como la violación de la Constitución, de la ley 13 de 1990, de las normas del derecho Civil y otras disposiciones así como por haberse expedido en forma irregular, mediante falsa motivación y con desviación de las atribuciones propias a la Corporación que la profirió.

I.2.- Los fundamentos de hecho y de derecho

En sustento de sus pretensiones, la demandante expuso, en síntesis, lo siguiente:

El Concejo Municipal de Cartagena, a través del Acuerdo No. 15 de 1965, donó a la Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú (C.V.M.) un lote de terreno de 2.317,45 m², que forma parte de uno de mayor extensión; sometió dicho acto a la condición de que, dentro del año siguiente, se construyeran las instalaciones del Instituto de Biología Marina, un acuario de atracción turística, el museo de biología marina y las instalaciones para el funcionamiento de dependencias del Departamento de Investigaciones Ictiológicas y Faunísticas de la Corporación, e igualmente dispuso que el incumplimiento de dicha condición daría lugar a la rescisión del contrato de donación.

El Concejo de Cartagena, mediante el Acuerdo No. 1 de 1967, adicionó la donación otorgada mediante el Acuerdo 15 de 1965, en el sentido de aumentar la extensión del predio en 1.771,75 m².

El Decreto Ley 2420 de 1968, mediante el cual se creó el Instituto Nacional de Recursos Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA) como un establecimiento público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, dispuso en su artículo 23 que esa entidad asumiría las funciones atribuidas a la Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú y, así mismo, en su artículo 28, señaló que el patrimonio del INDERENA estaría conformado por el patrimonio de la referida Corporación y de la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura.

En el año 1980 se registró la Resolución 1145, expedida por la Gerencia general del INDERENA, mediante la cual se consolidó el derecho del dominio del predio denominado «Bocagrande», en posesión de dicha entidad.

La Ley 13 de 1990 creó el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA) y dispuso que el patrimonio de ese Instituto estaría integrado, entre otros bienes, por los que fueran transferidos del INDERENA (artículo 16-4). Sin embargo, no se legalizó la entrega del predio denominado «Bocagrande», aunque el INPA, desde su creación,

ejerció la posesión pacífica del inmueble, en el que funciona la sede principal de la Regional Atlántico.

El Concejo Distrital de Cartagena expidió el Acuerdo 25 de 10 de julio de 1992, mediante el cual revocó la donación que hizo 27 años antes, y restableció en favor del Municipio de Cartagena el derecho de dominio sobre el terreno, junto con sus anexidades y las instalaciones construidas sobre el mismo, actuación que fue registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena.

I.3.- Normas violadas y concepto de violación

La demandante estimó que al expedir el Acuerdo 25 de 1992, el Concejo Distrital de Cartagena de Indias transgredió los artículos 172, 173 y 179 del Decreto 222 de 1983, los artículos 1483 y 1484 del Código Civil y, en sustento de ello, formuló los siguientes cargos:

Prescripción de la revocatoria de la acción rescisoria:

Adujo que el acuerdo demandado revocó un contrato interadministrativo de donación que se realizó con el concurso de voluntades entre donante y donatario, en virtud del cual se protocolizó y transfirió el dominio del inmueble denominado Bocagrande, como consta en las escrituras públicas 48 de 30 de enero de 1967 y 923 de 30 de mayo de 1975, ambas de la Notaría Segunda de Cartagena.

Advirtió que, si bien los artículos 1483 y 1484 del Código Civil facultan al donante para que exija al donatario el cumplimiento de las obligaciones impuestas en el acto de donación o rescinda el contrato, tales prerrogativas no se pueden ejercer

indefinidamente, ni a perpetuidad, ya que el legislador determinó que la posibilidad de revocar una donación por mora en el cumplimiento de sus obligaciones prescribe en el término de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha en que se verificó el incumplimiento.

Adujo que, ante el incumplimiento de la Corporación Autónoma de los Valles del Magdalena y del Sinú de efectuar las construcciones que se obligó a ejecutar a partir del 7 de noviembre de 1966, el Concejo Municipal de Cartagena debió requerirla para el efecto, so pena de rescindir la donación, y añadió que el Municipio de Cartagena estuvo facultado hasta el siete (7) de noviembre de 1970 para constituir en mora a la donataria, lo cual no ocurrió, por lo que la acción rescisoria prescribió.

Falsa motivación:

La demandante aseveró que el Concejo Distrital de Cartagena incurrió en falsa motivación al expedir el Acuerdo 25 de 1992, por cuanto argumentó que no se cumplieron las condiciones a las que estaba sometida la donación, relacionadas con el inicio de trabajos de construcción después de un (1) año de otorgada la escritura de cesión correspondiente.

Al respecto, afirmó que sobre los predios donados sí se construyeron instalaciones para el funcionamiento del Instituto de Biología Marina, posteriormente denominado Centro de Investigaciones de Ciencias Marinas, que finalmente recibió el nombre de Centro de Investigaciones Pesqueras de Cartagena, del cual aún existe parte de sus locaciones, laboratorios y anexidades, construcción que estuvo a cargo de la Corporación de los Valles del Magdalena y del Sinú y, posteriormente por el INDERENA, que invirtió la suma de \$6.545.176.28.

Aseguró que también se construyó el Museo Biológico, del cual todavía existen en el Instituto Nacional del Pesca y Acuicultura numerosas especies de valiosa importancia científica, cultural y económica.

Manifestó que a la fecha de expedición del Acuerdo 25, valga decir, 10 de junio de 1992, el predio, las construcciones y anexidades llevaban 25 años en poder de entes estatales, de tal forma que ya no prosperaba la reversión estipulada en el Acuerdo 15 de 1965, según el cual la misma se podía hacer efectiva si un año después del otorgamiento de la correspondiente escritura pública de cesión no se hubiere dado inicio a los trabajos de construcción e instalación, término prorrogado durante un (1) año más mediante el Acuerdo 1 de 1967.

Así, concluyó que está probada la existencia de una falsa motivación en el Acuerdo 25 de 1992, y que el Concejo Distrital de Cartagena se excedió en sus atribuciones al expedir un acuerdo viciado de nulidad, con el fin de recuperar un bien que había cedido legalmente.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Distrito de Cartagena de Indias – Concejo Distrital de Cartagena no contestó la demanda.

III. COADYUVANCIA

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial² y el Instituto Nacional del Pesca y Acuicultura I.N.P.A. En Liquidación³, a través de apoderados judiciales, presentaron escritos coadyuvando la demanda de nulidad, actuaciones que fueron admitidas por el Tribunal Administrativo de Bolívar mediante auto de 28 de febrero de 2005⁴.

En sus intervenciones, las entidades expusieron, en síntesis, lo siguiente:

III.1.- El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial⁵:

La apoderada de la entidad solicitó que se decrete la nulidad del Acuerdo 25 de 1992 expedido por el Concejo Distrital de Cartagena, y que se ordene la inscripción de la sentencia en la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, en el folio de matrícula inmobiliaria del predio Bocagrande, con el objeto de que se registre como de propiedad del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En sustento de su petición, adujo que el acto administrativo demandado viola las disposiciones contenidas en el Decreto 2420 de 1968, los artículos 1483 y 1484 del Código Civil y el artículo 29 de la Constitución Política, toda vez que, al expedirlo, el Distrito de Cartagena de Indias desconoció la propiedad de un bien inmueble que ya no le correspondía a la Corporación Autónoma de los Valles del Magdalena y del Sinú, puesto que, en virtud del Decreto 2420 de 1968, le fue transferido al Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA, entidad a la cual

² Folios 158 a 172 del cuaderno 1.

³ Folios 184 a 193 del cuaderno 1.

⁴ Folios 211 y 212 cuaderno 1.

⁵ Actualmente, Ministerio de Desarrollo Sostenible.

no le era oponible la condición impuesta en el contrato de donación suscrito con la Corporación Autónoma.

Aseveró que, de acuerdo con los artículos 1483 y 1484 del Código Civil, en caso de incumplimiento de la condición pactada en el contrato de donación el Municipio de Cartagena debió constituir en mora a la donataria, Corporación Autónoma de los Valles del Magdalena del Sinú, desde el año siguiente a la fecha de protocolización de la última donación⁶, esto es, desde el 31 de enero de 1968, pero, no obstante, transcurrido el término de cuatro años previsto para el ejercicio de la acción rescisoria, el ente territorial no la ejerció, razón por la cual debió acudir al juez competente para solicitar que dejara sin efectos el contrato de donación, pero no proceder a revocarlo, como lo hizo mediante el acto acusado.

Advirtió que para el momento en que se expidió el Acuerdo 25 de 1999 ya se había cumplido la condición resolutoria a la que se sometió el contrato de donación en favor de la Corporación Autónoma de los Valles del Magdalena y del Sinú, valga decir, la construcción de las instalaciones para el funcionamiento del Centro de Investigación Pesquera de Cartagena y el Museo de Biología Marina, obras que fueron financiadas con recursos de la Corporación Autónoma y del INDERENA, de tal forma que los inmuebles construidos le pertenecían al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, situación que se desconoció con la expedición del Acuerdo, sobre el cual, por ende, recae el vicio de falsa motivación.

III.2.- El Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura - INPA En Liquidación:

⁶ 30 de enero de 1967.

El apoderado de la entidad solicitó que se declare la nulidad del Acuerdo 25 de 1992 del Concejo Distrital de Cartagena, argumentando que mediante el mismo se revocó de forma arbitraria e ilegal la donación voluntaria que efectuó esa Corporación a través del Acuerdo 15 del 2 de octubre de 1965 y del Acuerdo 1 del 17 de enero de 1967.

En sustento de su posición, adujo que el ente territorial no ejerció la acción rescisoria para recuperar los bienes donados a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú, la cual debió incoar antes del 30 de enero de 1972, teniendo en cuenta que la donataria se constituyó en mora desde el 30 de enero de 1968, fecha en la cual debió iniciar la construcción de las instalaciones del Instituto de Biología Marina, entre otras obras, razón por la cual el acto de donación quedó en firme y, en consecuencia, el ente territorial no estaba facultado para revertirlo o revocarlo de forma unilateral.

IV.- PROVIDENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión 04, mediante providencia de 7 de mayo de 2012⁷, decidió inhibirse para resolver de fondo el asunto, lo cual sustentó de la siguiente forma:

Analizó si la acción de simple nulidad impetrada por la parte actora es la adecuada para discutir la legalidad del Acuerdo 25 de 10 de junio de 1992 «[p]or el cual se derogan los Acuerdos 15 de octubre 2 de 1965 y 1 de enero 17 de 1967, por medio de los cuales se cedieron dos lotes de terreno a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y Sinú (C.V.M.)»

⁷ Folios 308 a 316 del cuaderno 1.

Precisó que, en efecto, mediante la escritura pública 923 de 6 de noviembre de 1965 y la escritura 48 de 30 de enero de 1967, ambas de la Notaría Segunda de Cartagena, el personero de Cartagena, autorizado para ello por el Concejo Municipal, transfirió a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú, el dominio de los terrenos cedidos a través de los Acuerdos 15 de 1965 y 1 de 1967, consolidándose así el derecho de propiedad en cabeza de dicha Corporación, creada como establecimiento público descentralizado, con personería jurídica y patrimonio propio.

Tras el referido análisis, expresó que el acusado Acuerdo 25 de 1992 derogó o dejó sin efectos unos actos de contenido particular y concreto, de tal forma que sus efectos no desestabilizaron la economía nacional y no tienen connotación frente al desarrollo económico y social de los colombianos, de lo que se deduce que lo discutido solo vincula los intereses de la entidad destinataria del acuerdo y del Distrito de Cartagena de Indias, por lo que, de analizarse de fondo la controversia, el efecto de la sentencia sería *inter partes* y *no erga omnes*.

Bajo esa premisa, advirtió que la declaratoria de nulidad del acto administrativo acusado generaría un restablecimiento automático del derecho y que, por consiguiente, la acción procedente en el *sub lite* es la de nulidad y restablecimiento del derecho.

Aclaró que, en el caso concreto, no es factible aplicar el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal para interpretar la demanda de nulidad y darle el impulso procesal que corresponde a la acción consagrada en el artículo 85 del C.C.A., valga decir, la de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez el Acuerdo 25 fue publicado el 10 de junio de 1992 y la demanda se interpuso el 8 de junio de

1999, es decir, 7 años después, cuando había operado el fenómeno de caducidad de la acción, de conformidad con el artículo 136 numeral 2 del CCA.

Asimismo, resaltó que en el hipotético caso de que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se hubiera presentado oportunamente, la demandante no acreditó un interés directo para interponer la acción, por lo que se configura una falta de legitimación en la causa por activa.

De esa forma, concluyó que el Acuerdo 25 de 1992 es un acto administrativo de carácter particular y concreto y que la demandante, antes que acudir en representación de la comunidad, reclama la protección de intereses particulares.

V.- RECURSO DE APELACIÓN

V.1.- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible⁸, a través de apoderado⁹, solicitó la revocatoria de la providencia del Tribunal Administrativo de Bolívar y que, en su lugar, se profiera decisión de fondo, teniendo en cuenta los alcances de los artículos 1483 y 1484 del Código Civil.

El apoderado adujo que el *a quo* interpretó erróneamente la teoría de los móviles y las finalidades, ya que, en la demanda, la parte actora no expresó la intención de

⁸ Antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

⁹ Folios 367 a 374 del cuaderno 1.

obtener un restablecimiento automático de un derecho, pues su pretensión es que se retire del ordenamiento jurídico el Acuerdo 25 de 1992.

Aseguró que la situación sí conlleva un interés para la comunidad en general, de tal naturaleza e importancia que se desborda el simple interés de legalidad en abstracto, por afectar de manera grave y evidente el orden público social o económico, pues de no retirarse del ordenamiento jurídico el acuerdo demandado se pone en peligro el medio ambiente, en sustento de lo cual señalando que los artículos 2º y 5º de la Ley 99 de 1993 y los artículos 1º y 2º del Decreto 3570 de 2011¹⁰ le otorgan al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la función de reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

Agregó que de mantenerse la decisión de primera instancia se afectaría el orden público y el interés de la comunidad en general, toda vez que la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia quedaría limitada para ejercer sus funciones constitucionales y legales y, por lo demás, se generaría un enriquecimiento sin causa en favor del Distrito de Cartagena de Indias, a costa y empobrecimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta las inversiones en infraestructura realizadas en su momento por el INDERENA, así como por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

Finalmente, resaltó que en la parte resolutive del Acuerdo 25 de 1992 no se ordenó su notificación a persona natural o jurídica alguna y que no se cumplieron los requisitos previos para la revocatoria de una donación, ya que no se requirió a la parte afectada con la decisión para constituirla en mora, tal y como lo dispone el artículo 1484 del Código Civil.

¹⁰ Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

V.2.- Parques Nacionales Naturales de Colombia

El apoderado judicial de la **Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia**¹¹ solicitó que se revoque la providencia de primera instancia y que, en su lugar, se estudie de fondo el asunto.

Expuso que esa entidad es poseedora de parte del predio objeto de litigio, donde, aseguró, funciona la sede administrativa del Parque Nacional Corales del Rosario y San Bernardo, y que ha incurrido en cuantiosos gastos de funcionamiento.

En lo demás, el contenido del recurso de apelación es idéntico al formulado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial.

V.3.- El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural En Liquidación, por conducto de apoderada judicial¹², interpuso recurso de apelación en contra de la providencia

¹¹ Unidad Administrativa Especial, creada mediante el Decreto 1572 de 2011. Mediante autos de 12 de diciembre de 2008 y 14 de agosto de 2012, la magistrada ponente de primera instancia reconoció personería para actuar al apoderado de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

¹² El Decreto 1300 de 2003, «*Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura*», dispone en su artículo 24 que «*Todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder*» (resaltado fuera del texto). Mediante auto de 12 de diciembre de 2008, la magistrada ponente de primera instancia reconoció personería para actuar al apoderado del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (folio 286 del cuaderno 1), y en providencia de 24 de mayo de 2017, este Despacho reconoció a la Agencia de Desarrollo Rural como sucesora procesal de dicho Instituto.

de primera instancia, solicitando que se revoque la decisión y que, en su lugar, se concedan las pretensiones de la demanda¹³.

En sustento de su solicitud, la apoderada adujo que la donación que hizo el Concejo Municipal de Cartagena mediante el Acuerdo 15 del 2 de octubre de 1965 y el Acuerdo 1 del 17 de enero de 1967 se encontraba en firme, en razón de que la acción rescisoria de la donación venció el 30 de enero de 1972, fecha a partir de la cual se configuró plenamente el derecho real de dominio en cabeza de la entidad donataria, y que, por lo tanto, la revocatoria de la donación voluntaria que se dispuso mediante el demandado Acuerdo 25 de 1992 es arbitraria e ilegal.

Señaló que el Concejo Distrital de Cartagena de Indias actuó con desviación de poder y falsa motivación, ya que el Acuerdo 25 de 1992 no fue expedido con el fin específico fijado por la ley a los concejos municipales y, por lo demás, el Concejo no tenía facultades para rescindir una donación y obtener una propiedad sobre la cual ya no tenía derechos.

VI.- TRÁMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Los recursos de apelación fueron concedidos por el magistrado sustanciador de la primera instancia mediante auto del 14 de agosto de 2012, a través del cual, además, reconoció personería al apoderado de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia¹⁴.

¹³ Folios 321 a 326 del cuaderno 1.

¹⁴ Folio 393 del cuaderno 1.

Remitido y repartido el proceso entre los diferentes Despachos que integran la Sección Primera del Consejo de Estado, a través de auto de 26 de junio de 2013 se admitieron los recursos de apelación.

El Despacho sustanciador, mediante providencia de 12 de agosto de 2014, corrió traslado a las partes por el término de diez (10) días para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.

El apoderado de Parques Naturales Nacionales de Colombia, mediante escrito que se encuentra en los folios 21 a 24 del cuaderno 2, reiteró los argumentos que expuso en el recurso de apelación.

Por su parte, la Agencia del Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

VII.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

VI.1.- Competencia

En los términos del artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para decidir los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos.

VI.2.- Problema jurídico

De conformidad con el inciso 1º del artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala establecer si, como lo determinó el Tribunal Administrativo del Bolívar, en el *sub lite* se configura la falta de legitimación por activa, en razón de que a la demandante no le asiste interés jurídico para demandar el Acuerdo 25 de 1992 del Concejo Distrital de Cartagena, lo cual impide proferir sentencia de mérito.

En caso de no encontrarse estructurada la falta de legitimación en la causa de la parte actora, la Sala procederá a analizar, en los términos de los recursos de alzada, si el acto administrativo demandado está viciado de nulidad por haberse expedido con desconocimiento de los requisitos previstos para la revocatoria de la donación de bienes, así como de los términos de prescripción de la acción rescisoria de la donación, todo ello de conformidad con los artículos 1483 y 1484 del Código Civil.

VI.3- Análisis del caso concreto

Como ya se expuso en los antecedentes de este proveído, el Tribunal Administrativo de Bolívar –Sala de Decisión 04 – estimó que los efectos del Acuerdo 25 de 1992 no desestabilizan la economía nacional, ni trascienden en el desarrollo económico o social de los colombianos, lo cual haría procedente la acción de simple nulidad, y, por el contrario, consideró que el acto administrativo es de carácter particular y concreto, en la medida en que dejó sin efectos los Acuerdos 15 de 1965 y 1 de 1967, a través de los cuales el Concejo Municipal de Cartagena cedió a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú unos bienes inmuebles y restituyó la propiedad de los mismos al Distrito de Cartagena de Indias.

En ese sentido, el *a quo* concluyó que la declaratoria de nulidad del acuerdo demandado generaría un restablecimiento automático del derecho en favor de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú, o de las entidades que la hayan sucedido en sus derechos, razón por la cual determinó que la acción judicial procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, de la que no es titular la demandante, toda vez que no acredita un interés directo para la interposición de dicha acción y, en consecuencia, se inhibió para resolver de fondo sobre la controversia.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, al sustentar los recursos de alzada, señalaron que el *a quo* interpretó erróneamente la teoría de los móviles y las finalidades, ya que la parte actora no expresó en la demanda la intención de obtener un restablecimiento de un derecho en favor de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú, pues su pretensión radica en que se retire del ordenamiento jurídico colombiano el Acuerdo 25 de 1992.

Aseguraron, además, que de mantenerse la decisión de primera instancia se afectaría el medio ambiente, se limitaría el ejercicio de las funciones constitucionales y legales de Parques Nacionales Naturales de Colombia, y se generaría un enriquecimiento sin causa en favor del Distrito de Cartagena de Indias, a costa y empobrecimiento del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, teniendo en cuenta las inversiones realizadas tanto por el Inderena como por la Unidad Administrativa en la construcción de infraestructura física sobre los lotes de terreno objeto de la donación.

Para resolver, esta Sala estima necesario pronunciarse, en primer lugar, en relación con la finalidad de las acciones de simple nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, consagradas en los artículos 84 y 85 del CCA, respectivamente.

En este sentido, se resalta que mientras que con la acción de nulidad se persigue la defensa de la legalidad y del orden jurídico en abstracto, con la de nulidad y restablecimiento del derecho se busca no sólo la defensa del ordenamiento jurídico, sino el resarcimiento de un derecho subjetivo lesionado por un acto administrativo.

A diferencia de la acción de simple nulidad, que puede ser ejercida por cualquier persona y en cualquier tiempo, la de nulidad y restablecimiento del derecho sólo puede ser incoada por la persona que se crea lesionada, esto es, por el titular del derecho presuntamente desconocido por el acto administrativo y dentro del término establecido en el ordenamiento jurídico.

Cabe precisar que la naturaleza del acto administrativo es lo que define el tipo de acción que debe ejercerse, de tal forma que si se trata de un acto administrativo de contenido particular y concreto, la acción procedente sería la de nulidad y restablecimiento del derecho, y si el acto es de carácter general, la acción adecuada para cuestionar la legalidad del acto administrativo sería la de nulidad, consagrada en el artículo 84 del CCA.

Ahora bien, esta Sección ha considerado que, además de los casos expresamente previstos en la ley, la acción de simple nulidad también procede, excepcionalmente, en contra de los actos particulares y concretos, cuando la situación de carácter individual comporte un interés para la comunidad de tal importancia que vaya aparejado con el afán de legalidad, situaciones en las cuales, por ende, la sentencia produciría efectos respecto de la restauración del orden jurídico en abstracto, esto es, no conllevaría consigo el restablecimiento del derecho subjetivo que pueda

haberse producido¹⁵, planteamiento que corresponde a la teoría de los móviles y las finalidades, que ha sido decantada por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Al respecto se ha indicado lo siguiente¹⁶:

*“Ahora bien, la Jurisprudencia de esta Corporación¹⁷, en desarrollo de la teoría de los móviles y las finalidades, ha sostenido que la acción de nulidad procede contra actos creadores de situaciones jurídicas individuales y concretas, “cuando esa situación conlleve un interés para la comunidad en general de tal naturaleza e importancia que **desborde el simple interés de la legalidad en abstracto**, por afectar de manera grave y evidente el orden público social o económico”.¹⁸ (...) También, en la sentencia de 4 de marzo de 2003, la Sala Plena del Consejo de Estado precisó que la acción de nulidad contra actos administrativos particulares, procede únicamente cuando la anulación del acto **no implica el restablecimiento automático de un derecho particular y concreto**, pues en el evento contrario la acción que corresponde es la subjetiva, esto es, la de nulidad y restablecimiento del derecho, así el actor sostenga que no es esa su finalidad¹⁹”.*

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 2 de marzo de 2017. Radicación: 08001-33-31-004-2011-00660-01. M.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Actor: Área Metropolitana De Barranquilla y otros.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 25000-23-24-000-2008-00447-01.

¹⁷ Sentencia del 10 de agosto de 1996 (C.P. Daniel Suárez Hernández), ha sido reiterada de manera uniforme por el Consejo de Estado, entre otras, en las siguientes providencias: Autos de la Sección Primera de 1° de julio y 4 de noviembre de 1999, expedientes 5444 y 5372 (C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola); Auto de la Sección Segunda del 1° de junio de 2000, expediente 2220-99 (C.P. Ana Margarita Olaya Forero); Auto de la Sección Primera del 30 de marzo de 2000, expediente 6053 (C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); Auto de la Sección Primera del 27 de septiembre de 2001, expediente 17001-23-31-000-2000-1038-01 (C.P. Olga Inés Navarrete Barrero); Auto de la Sección Primera del 14 de febrero de 2002, expediente 6581 (C.P. Olga Inés Navarrete Barrero); Auto de la Sección Cuarta del 12 de abril de 2002, expediente 12627 (C.P. Ligia López Díaz); Sentencia de 19 de septiembre de 2013 (2019815) (C.P. María Elizabeth García González) y de 04 de julio de 2013 (2015721) (C.P. María Claudia Rojas Lasso).

¹⁸ Sentencia de 26 de octubre de 1995. Expediente núm. 3332. Consejero ponente: doctor Libardo Rodríguez Rodríguez.

¹⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 4 de marzo de 2003. Expediente núm. 1999-05683 (IJ-030). Consejero ponente: doctor Manuel Santiago Urueta Ayola.

En este contexto, la Sala recuerda que, en lo atinente a la naturaleza de los actos administrativos, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-620 de 2004²⁰, señaló que son de carácter general aquellos en los cuales los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas, es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros y que, por el contrario, son de contenido particular y concreto los actos administrativos que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados.

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha manifestado que la diferencia entre los actos administrativos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios de los mismos, y ha precisado que para diferenciar unos y otros es necesario tener presente que *[e]l acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman.*²¹

En el caso concreto, la Sala observa que mediante el demandado Acuerdo 25 de 10 de junio de 1992, el Concejo Distrital de Cartagena dispuso lo siguiente:

“ARTICULO 1°. Deróganse en todas sus partes los Acuerdos Nos. 15 de 02 de octubre de 1965 y 1° del 17 de enero de 1967, por medio de los

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 30 de junio de 2004. Expediente D-4992. M.P.: Jaime Araújo Rentería.

²¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda, Subsección A. Sentencia de 23 de agosto de 2007. Radicación: 25000-23-25-000-2002-10626-01(2228-04). M.P.: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Actor: Mario Alberto Prada Corredor. Providencia citada en sentencia de la Sección Primera, de 18 de junio de 2015, expediente 2011-00271-00, con ponencia de la magistrada María Elizabeth García González.

cuales se cedieron dos lotes de terreno a la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú (C.V.M.)

ARTÍCULO 2°. Los inmuebles, propiedad del Municipio de Cartagena, a que se contraen las cesiones referidas en el Artículo Primero de este Acuerdo, pasarán a ser las instalaciones del Concejo Distrital.

ARTÍCULO 3°. La Alcaldía Mayor de Cartagena de indias D.T. y C., por intermedio de la Personaría Distrital, adelantará todas las acciones legales que fuere menester, para revertir los bienes inmuebles municipales y recuperar el pleno dominio sobre los mismos”.

Asimismo, se destaca que a través de la Escritura Pública 923 de 6 de noviembre de 1965²² de la Notaría Segunda de Cartagena se protocolizó la cesión efectuada mediante el Acuerdo 15 de 1965, y que en la Escritura Pública 48 de 30 de enero de 1967²³ de la misma Notaría, registrada en el folio de matrícula inmobiliaria 060-32263²⁴, se hizo efectiva la cesión a título gratuito que se dispuso a través del Acuerdo 1 de 1967.

Así, entonces, esta Sala determina que, tal y como lo concluyó el *a quo*, los Acuerdos 15 de 1965 y 1 de 1967 consolidaron un derecho en favor de la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú, con efectos patrimoniales y, que, como quiera que el Acuerdo 25 de 1992 dispuso su derogatoria, lo que en realidad constituye una revocatoria directa, tanto aquéllos como este tienen la categoría de actos de carácter particular y concreto.

²² Folio 25 del cuaderno 1.

²³ Folios 27 a 29 del cuaderno 1.

²⁴ Folio 34 del cuaderno 1 y folio 39 del cuaderno 2.

En esos términos, efectivamente la declaratoria de nulidad del acuerdo demandado generaría un restablecimiento automático del derecho en favor de las entidades que sucedieron a la extinta Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú, lo cual resulta suficiente para afirmar que la acción judicial procedente no es la de simple nulidad, formulada por la actora, sino la de nulidad y restablecimiento del derecho, acción subjetiva que, de acuerdo con el artículo 85 del CCA.²⁵, y como ya se precisó líneas atrás, solo puede ser incoada por quien acredite una afectación por la decisión administrativa que se demandada, y que, en todo caso, como lo advirtió el *a quo*, en el *sub lite* había caducado cuando la actora interpuso la acción de simple nulidad²⁶.

Al respecto, esta Sección ha señalado que *“el titular de la acción debe ser la persona que demuestre que su interés se fundamenta en la lesión a un derecho que le ha sido menoscabado con la expedición del acto administrativo acusado, razón por la cual se afirma, de forma acertada por demás, que esa creencia no se antoja caprichosa para el que pretenda usar la acción sino por el contrario, deviene objetiva, palpable, y ante todo demostrable, de manera que no quede duda de que es su derecho, y no el de otro, el que se pretende proteger mediante el ejercicio del contencioso subjetivo”*²⁷.

En el caso *sub examine*, la demandante no demostró haber sufrido violación o transgresión de sus derechos e intereses jurídicamente protegidos, a causa de la expedición del Acuerdo 25 de 1992, carga que debió soportar teniendo en cuenta que no figura como destinataria de la decisión administrativa, la cual, en cambio, como ya

²⁵ Artículo 85. [Modificado por el art. 15, Decreto Nacional 2304 de 1989](#) Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño [...].

²⁶ El Acuerdo 25 fue publicado el 10 de junio de 1992 y la demanda se interpuso el 8 de junio de 1999, es decir, 7 años después, cuando había operado el fenómeno de caducidad de la acción, que de conformidad con el artículo 136 numeral 2 del CCA es de 4 meses.

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 13 de marzo de 2013. Radicación: 11001-03-24-000-2006-00367-01. P.M.: Guillermo Vargas Ayala. Actor: Organización Cooperativa de Transportadores Los Delfines y otro.

se precisó, extingue una situación jurídica particular creada con anterioridad en favor de la Corporación Autónoma de los Valles del Magdalena y del Sinú, en relación con la titularidad de unos bienes inmuebles.

Por el contrario, en el acápite de la demanda que denominó como «*PETICIONES ESPECIALES*», la actora dejó expreso su interés de obtener un restablecimiento para el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, establecimiento público cuyo patrimonio se integró, entre otros, con los bienes que le fueron transferidos del Instituto Nacional de Recursos Renovables y del Medio Ambiente (INDERENA), el cual, a su vez, en virtud del Decreto 2420 de 1968, asumió las funciones y recibió el patrimonio de la Corporación Autónoma de los Valles del Magdalena y del Sinú.

Así la demandante solicitó *“al Honorable Tribunal ordene la suspensión de toda obra o negociación que se esté haciendo sobre el predio de propiedad del INPA, ubicado en la Calle 4ª No. 3-204 Bocagrande que colinda con las playas del Laguito”* y *“ordena la inscripción de la sentencia de nulidad en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena en el folio de matrícula inmobiliaria del predio “Bocagrande” con el objeto de aclarar la titularidad del derecho de dominio sobre este inmueble, el cual como producto de esta sentencia deberá registrarse a nombre del INSTITUTO NACIONAL DE PESCA Y ACUICULTURA de conformidad como lo ordenó la Ley 13 de 1990 artículo 73.*

Ahora bien, la Sala comparte las consideraciones expuestas por el *a quo* en cuanto a que en el *sub lite* no se encuentra acreditada la afectación del orden público o social, lo anterior en la medida que *“los efectos del acto acusado no desestabilizan la economía nacional y no tienen connotación frente al desarrollo económico y social de los colombianos”*.

Aunado a ello, tampoco se encuentra la afectación del orden público y el interés de la comunidad en general, especialmente en lo atinente al derecho al medio ambiente, de lo que se deduce que lo discutido solo vincula los intereses de la entidad destinataria del acuerdo y del Distrito de Cartagena de Indias.

Cabe resaltar que el artículo 177 del CPC – hoy artículo 167 del CGP – dispone que *“incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen”*.

Cabe advertir que, en los folios 104, 111 y 116 del cuaderno 1 del proceso, se encuentran memoriales de 13 de marzo de 2001, 30 de mayo de 2012 y 3 de abril de 2003, mediante los cuales la señora Martha Josefina Arrieta Sanabria solicitó al Tribunal Administrativo de Bolívar dar impulso procesal al proceso, valga decir, actuó como demandante. Sin embargo, en dichos escritos, impresos en papel membrete del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, la ciudadana se identificó como profesional universitario 3020-13 de la Oficina Jurídica de la Regional Atlántico de esa entidad, a la cual, según los fundamentos fácticos de la demanda, le asistía interés jurídico para demandar el Acuerdo 25 de 1992 del Concejo Distrital de Cartagena pero que, no obstante, actuó en el proceso en calidad de coadyuvante de la demanda de simple nulidad instaurada por la funcionaria.

De conformidad con lo anterior, esta Sala estima que, en la medida en que a la demandante no le asiste interés directo para discutir legítimamente ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la legalidad del acto administrativo demandado y solicitar que se le restablezca su derecho particular, concreto y subjetivo, en el *sub lite* se configura la falta de legitimación en la causa por activa.

Ahora bien, como lo advirtió el juez de primer grado, esta Sección del Consejo de Estado ha sostenido que la falta de legitimación en la causa impide un pronunciamiento de fondo, en razón de que la ineptitud sustancial de la demanda imposibilita la debida integración del contradictorio.

En ese sentido, en sentencia de 17 de julio de 2014, la Sección señaló que *la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de mérito o de fondo, se trata nada mas y nada menos que de un requisito para que exista un pronunciamiento de fondo sobre la relación jurídico - sustancial juzgada. Así pues, la ausencia de legitimación en la causa no genera la nulidad del proceso, lo que enerva es la posibilidad de obtener una decisión sobre el fondo del asunto*²⁸, criterio reiterado en providencias de 12 de mayo de 2016²⁹ y de 15 de febrero de 2018³⁰, entre otras.

Por consiguiente, la Sala confirmará la decisión de instancia, mediante la cual el *a quo* se inhibió para proferir pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones de la demanda.

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

²⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 17 de julio de 2014. Radicación: 25000-23-24-000-2007-00076-01. M. P.: Marco Antonio Velilla Moreno. Actor: Trasurán S.A.

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 12 de mayo de 2016. Radicación: 44001-23-31-000-2007-00095-01. M. P.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Actor: Empresa de Transportes Premmier Ltda.

³⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 15 de febrero de 2018. Radicación: 25000-23-24-000-2009-00110-01. M. P.: María Elizabeth García González. Actor: Jiaxing Quianrong Weaving Co Ltda.

F A L L A :

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de 7 de mayo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Bolívar – Sala de Decisión 04, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

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

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado

Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Consejero de Estado

P: 9