



BIENES DEL ESTADO SUSCEPTIBLES DE VENTA – Determinación / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[S]olo los bienes fiscales propiamente dichos y los bienes fiscales adjudicables son susceptibles de enajenación por parte del Estado; dichos bienes corresponden a los que siendo de dominio del Estado no son de uso público, por lo que su propiedad se encuentra regida por el derecho común, el anterior concepto ha sido desarrollado por la jurisprudencia, entre otras, en la sentencia C-183 de 2003.

NOTA DE RELATORÍA: Ver el auto del Consejo de Estado, Sección Primera, de 30 de junio de 2017, Radicación 13001-23-31-000-2010-00877-01AP, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; y la sentencia C-183 de 2003 de la Corte Constitucional.

VENTA DE BIENES FISCALES MUNICIPALES – Requisitos / CONCEJO MUNICIPAL – Le corresponde autorizar al alcalde para enajenar bienes municipales

En el caso de los bienes fiscales propiamente dichos, su régimen jurídico se encuentra establecido en el Decreto 1.333 de 25 de abril de 1986, «[...] Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal [...]», el cual, en su artículo 167, prevé que la administración y disposición de los bienes propiedad de los municipios se sujetará a las normas que para el efecto emita el Concejo, de lo que se colige que es a éste al que le corresponde determinar la manera como se ejercerá el derecho de dominio por parte del ente territorial. [...] Así las cosas, conforme al anterior marco normativo, para la venta de bienes fiscales propiamente dichos propiedad de un municipio o distrito, se requiere autorización expresa por parte del Concejo, la cual regirá los requisitos que deban cumplirse para que el acto de venta sean realizado.

BIENES BALDÍOS – Concepto / BIENES BALDÍOS – Clasificación / VENTA DE BIENES FISCALES ADJUDICABLES / VENTA DE BIENES BALDÍOS URBANOS - Requisitos

[L]os denominados bienes baldíos, los cuales de conformidad con el artículo 675 del Código Civil corresponden a aquellos inmuebles que estando dentro del territorio nacional carezcan de dueño, por lo que su propiedad pertenece a la nación. Así las cosas, en lo referente a los requisitos para su venta, los baldíos se clasifican en urbanos o rurales, categorización de la que depende la manera como los mismos pueden ser transferidos a personas privadas, ya que los primeros se rigen por las reglas de la Ley 160 de 1994, «[...] Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones [...]», entretanto los segundos por la Ley 137 de 1959. [...] [L]a venta de baldíos urbanos debe reunir los siguiente requisitos: (i) ser solicitada por el poseedor que haya efectuado mejoras sobre el bien; (ii) realizar el emplazamiento de las personas que consideren tener derecho sobre el bien objeto de venta; (iii) no puede ser realizada cuando exista controversia en relación a la calidad de ocupante, poseedor o titular de las mejoras, caso en el cual solo podrá procederse a la venta cuando la justicia decida sobre dicha controversia.

VENTA DE BIENES BALDÍOS URBANOS – Requisitos / VENTA DE BIENES BALDÍOS URBANOS – Inexistencia de controversias sobre la titularidad del bien objeto de venta / JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Competencia

[D]e conformidad con el artículo 82 del CCA, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le corresponde resolver sobre la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales se ordene la venta de bienes propiedad de un municipio, por lo cual su competencia se circunscribe a determinar el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para la misma, sin que le sea dable definir sobre la controversia que pueda existir respecto de la titularidad de los derechos que tengan sobre el bien posibles propietarios o poseedores.

COMPETENCIA DE ALCALDE – Para vender baldíos urbanos / FACULTAD DE ALCALDE DISTRITAL DE SANTA MARTA – Para vender baldíos urbanos y demás bienes enajenables propiedad del distrito

Ley 137 de 1959, su artículo 3º, otorgó a los alcaldes municipales o distritales según el caso, facultades para dar en venta aquellos predios que estando dentro de su circunscripción correspondieran a baldíos urbanos en los cuales se hayan construido mejoras por parte de poseedores particulares, caso en el cual la orden de venta debe cumplir con los requisitos previstos en su artículos 4º, 5º y 6º, [...] De conformidad con la norma transcrita [Acuerdo Distrital 014 de 1990], el Alcalde Distrital fue facultado para la venta de todo lote de terreno propiedad del Distrito, lo que implica que en virtud del Acuerdo Distrital podía realizar la venta no solo de los baldíos urbanos a los que refiere la Ley 137 de 1959, sino de los demás bienes que siendo propiedad del Distrito de Santa Marta tuvieran la condición de enajenables, y en los cuales poseedores privados hayan construido mejoras. Las facultades otorgadas por el Concejo fueron delimitadas temporal y territorialmente, en el primer ámbito al término de un año, y en el segundo, a los predios que se encuentren en las jurisdicciones de las Alcaldías Menores del Norte, Sur, Mamatoco y Gaira. En cuanto a los requisitos para la venta, el artículo 3º del Acuerdo Distrital 014 estableció que para proceder a la misma, debía acreditarse la condición de poseedor mediante alguno de los siguientes documentos, a saber: declaraciones extrajuicio, escritura de protocolización, actas de posesión, o escritura pública registradas; así como anexar certificado catastral emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el que conste los datos del predio, sus medidas, linderos y la nota marginal de que se trata de un predio propiedad del Distrito de Santa Marta. Adicionalmente a lo anterior, el artículo 5 del Acuerdo Distrital 014, determinó como condición para la venta, el que los bienes que sean objeto de la misma no tengan pleitos ni procesos pendientes. Así las cosas, del marco normativo señalado, se concluye que, en virtud del Acuerdo Distrital 014 de 17 de septiembre de 1990, el Alcalde Distrital de Santa Marta se encontraba facultado para la venta tanto de baldíos urbanos, como de los demás bienes inmuebles propiedad del distrito, debiendo para la venta de los primeros cumplir con los requisitos exigidos por la Ley 137 de 1959, mientras que, para la de los segundos, debía acatar los requisitos contenidos en el Acuerdo Distrital 014 de 1990.

NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE - Supuesto del artículo 48 del Código Contencioso Administrativo / PRINCIPIO DE PUBLICIDAD – En el procedimiento administrativo / DERECHOS DE TERCEROS EN LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA – Garantía / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

El de publicidad es un principio que rige la función pública desde su previsión en el artículo 209 de la Constitución Política, y dentro del procedimiento administrativo se concreta a través de los mecanismos de notificación y comunicación contemplados por la Ley, que para los trámites regentados por el Código Contencioso Administrativo se encuentran establecidos en sus artículos 43 a 48, previéndose por el artículo 44, el deber de notificar al interesado las decisiones que pongan fin a la actuación administrativa, entretanto el artículo 46 establece la publicación de los actos particulares que a juicio de la autoridad afecten de forma inmediata y directa a terceros, normas de las cuales se desprende que es un deber de la administración garantizar los derechos de terceros que puedan tener interés en las decisiones que se emiten como resultado de una actuación administrativa. Aplicando las anteriores consideraciones al caso concreto, tenemos que los demandantes, intervinieron en la actuación administrativa que dio lugar a la emisión de la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991, como opositores a la autorización de venta, razón por la cual no se trata de terceros posiblemente afectados, sino de verdaderos sujetos interesados en las resultados de la misma, de lo que es dable concluir que la administración tenía el deber de notificarles el acto administrativo que pondría fin a la actuación, para que frente al mismo ejercieran sus derechos. De esta manera es claro que la Alcaldía Mayor de Santa Marta, omitió notificar la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991 a los señores [...] así como a la sociedad [...], razón por la cual la interposición del recurso de reposición por parte de estas personas, mediante escrito del 12 de febrero de 1992 [...] conllevó que, de conformidad con los artículos 48 del CCA y 330 del Código de Procedimiento Civil, se entendieran notificados por conducta concluyente.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencias Consejo de Estado, Sección Primera, de 19 de diciembre de 2005, Radicación 25000-23-24-000-2004-00120-01, C.P. Rafael Enrique Ostau De Lafont Pianeta; 18 de octubre de 2007, Radicación 73001-23-31-000-2007-00017-01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; 20 de junio de 2012, Radicación 13001-23-31-000-1998-00128-02, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno (E)

NOTIFICACIÓN POR CONDUCTA CONCLUYENTE – Eventos / SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO – Configuración por no decidir el recurso interpuesto / CADUCIDAD DE LA ACCIÓN - Contabilización del término

[L]a Administración Distrital tenía la obligación de pronunciarse sobre el recurso interpuesto, so pena de incurrir en un silencio administrativo negativo, como en efecto sucedió, pues vencidos los dos meses de los que trata el artículo 60 del CCA, los recurrentes no fueron notificados de decisión alguna. Corolario de lo anotado, la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debe contabilizarse desde el momento en el cual operó, de conformidad con el artículo 60 del CCA, el silencio administrativo negativo, esto es, el 12 de abril de 1992, por lo que el término de caducidad vencía el 12 de agosto de 1992, fecha en la que se presentó la demanda, lo que conlleva a afirmar que la excepción propuesta no está llamada a prosperar.

COSA JUZGADA – Concepto / EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA – No puede configurarse respecto de decisiones de la justicia penal / JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Objeto

Para resolver sobre la excepción planteada en el presente asunto, debe acudir al artículo 82 del CCA, que establece el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, delimitando el mismo al juzgamiento de las controversias y litigios

originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. De lo anterior se concluye que no existe identidad de materia entre el objeto y la causa que se definen en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual se circunscribe a estudiar la legalidad de actos administrativos, y la que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad penal, que recae sobre la definición acerca de la responsabilidad por la comisión de conductas delictivas, razón por la cual las decisiones emitidas por los Juzgados Segundo y Sexto Penal del Circuito de Santa Marta respecto de la responsabilidad penal del Señor Ricardo Alfonso Danies González, no genera efectos de cosa juzgada sobre el presente asunto, en el cual se está resolviendo sobre la legalidad de la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, expedida por el Alcalde Distrital de Santa Marta.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Cuarta, de 25 de noviembre de 2014, Radicación 76001-23-31-000-2007-01330-02 (19377), C.P. Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez.

FACULTAD DE ALCALDE DISTRITAL DE SANTA MARTA PARA VENDER BIENES ENAJENABLES – Límites / FACULTAD DE ALCALDE DISTRITAL DE SANTA MARTA PARA VENDER BIENES ENAJENABLES – Límite temporal

Se encuentra probado en el expediente que el predio cuya venta se autorizó en la Resolución 1099 de 1991, fue adquirido por el Distrito de Santa Marta, mediante compra que se hiciera a la Shell Company, perfeccionada en la Escritura Pública 66 de 13 de febrero de 1956 de la Notaría Segunda de Santa Marta visible a folios 16 a 27 del cuaderno 2, razón por la cual, contrario a lo determinado por la sentencia de primera instancia, el mismo no cumple con la condición jurídica exigida por la Ley 137 de 1959 para poder realizar la adjudicación y venta a quien como poseedor le hubiese efectuado mejoras a un bien baldío urbano. Sin embargo, nótese como el artículo 1° del Acuerdo Distrital 014 de 1990, otorgó facultades al Alcalde Mayor de Santa Marta «[...] para que por término de un año, dé en venta directamente a los poseedores que han construido en terreno de propiedad del Distrito de Santa Marta [...]», de lo que se desprende que con base en la habilitación del Concejo, sí era posible la enajenación de cualquier bien propiedad del distrito en el cual un particular hubiera realizado mejoras, esto sin atención al título mediante el cual la entidad territorial hubiera adquirido el dominio. Como se anotó en precedencia, el predio objeto de venta en virtud de la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, corresponde a un lote urbano propiedad del Distrito de Santa Marta, por lo cual el mismo cumple el requisito estipulado por el artículo 1° del Acuerdo 014 de 1990, consecuencia de lo cual el cargo formulado no está llamado a prosperar.

VENTA DE BIEN PROPIEDAD DEL DISTRITO DE SANTA MARTA – No podía efectuarse al existir controversias pendientes de resolver por la justicia sobre la calidad de poseedor, ocupante o propietario del comprador

[L]os demandantes pretenden la nulidad de la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, en la cual el Alcalde Distrital de Santa Marta autorizó la venta de un predio al señor Ricardo Danies González, por lo cual, tal como se señaló previamente en esta providencia, a esta Corporación le corresponde de manera exclusiva establecer si dicho acto administrativo cumplió o no con los requisitos exigidos por las normas en que debía fundarse, por lo cual es ajeno a su competencia la definición sobre si la propiedad de los bienes objeto del mismo se encuentran o no radicadas en cabeza del señor Danies González, pues ello

corresponde a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Civil. Conforme con el material probatorio obrante en el expediente, no cabe duda que sobre el bien cuya venta fue autorizada mediante la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991, existían controversias sobre la calidad de poseedor, ocupante o propietario del destinatario del acto, por lo cual la Administración no podía resolver sobre las mismas, sino que debió abstenerse de autorizar la enajenación hasta que fueran resueltas por la justicia, razón por la cual el acto acusado transgredió el artículo 5° del Acuerdo Distrital 014 de 1990, norma en la cual debía fundarse, lo que conlleva que el cargo elevado está llamado a prosperar, y debe confirmarse la sentencia de primera instancia.

FACULTAD DE ALCALDE DISTRITAL DE SANTA MARTA PARA VENDER BIENES ENAJENABLES – Límites / FACULTAD DE ALCALDE DISTRITAL DE SANTA MARTA PARA VENDER BIENES ENAJENABLES – Límite territorial / FALTA DE COMPETENCIA DE ALCALDE DISTRITAL DE SANTA MARTA PARA VENDER BIEN ENAJENABLE – Por exceder el límite territorial señalado por el concejo en el acto de autorización para la enajenación onerosa

Las facultades otorgadas al Alcalde Mayor de Santa Marta para dar en venta a poseedores predios propiedad del Distrito, fueron limitadas territorialmente en el artículo primero del Acuerdo Distrital 014 de 1990, [...] por lo tanto debe procederse a determinar si el predio cuya adjudicación para la venta se dio mediante el acto cuya legalidad acá se debate se encontraba dentro de alguna de dichas circunscripciones. El auto emitido por el Alcalde Mayor de Santa Marta el 18 de diciembre de 1991, visible a folio 32 del cuaderno principal, determina expresamente que el predio cuya venta es autorizada en la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991 se encuentra dentro de la Urbanización Cantamar de El Rodadero, la cual, de conformidad con el certificado emitido por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Santa Marta el 28 de enero de 1992, obrante a folio 46 del cuaderno principal, se encuentra en jurisdicción de la Alcaldía Menor de El Rodadero, de conformidad con el Decreto 266 de 27 de diciembre de 1987. Se encuentra entonces probado que el predio cuya venta se autorizó en el acto enjuiciado estaba por fuera de las jurisdicciones para las cuales el Alcalde Mayor contaba con facultades, razón por la cual la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, fue emitida por fuera de las mismas, lo que constituye una falta de competencia que conlleva la prosperidad del cargo formulado.

ACUERDO MUNICIPAL – Sanción y vigencia / ACUERDO MUNICIPAL – Publicación. Efectos / FALTA DE PUBLICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Ineficacia por inoponibilidad

[E]n lo concerniente a la sanción y vigencia de los acuerdos municipales, la norma aplicable es el Decreto 1333 de 1984, en el cual se encuentran establecidas las reglas especiales aplicables a su trámite. En efecto, el Decreto 1333 de 1984, dispone de manera específica en sus 115 y 116, la forma como debe cumplirse con la publicación de los acuerdos municipales, [...] Se sigue de las anteriores normas, que en el caso de los acuerdos municipales, los mismos solo pueden generar efectos a partir de su publicación, la cual es un requisito sine qua non para su entrada en vigencia. De allí que la preceptiva en concreto, no permite presumir la fecha en que dicha publicación fue surtida, como erradamente lo consideró el a quo. Ahora bien, la ausencia de publicación tiene por consecuencia el que el Acuerdo Distrital 014 de 1990, no genere efectos.

NOTA DE RELATORÍA: Ver sentencia Consejo de Estado, Sección Primera, de 3 de noviembre de 2016, Radicación 13001-23-31-000-2001-02023-01, C.P. (E) Roberto Augusto Serrato Valdés.

FALTA DE PUBLICACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO – Ineficacia por inoponibilidad / FACULTAD DE ALCALDE DISTRITAL DE SANTA MARTA PARA VENDER BIENES ENAJENABLES – Límites / FACULTAD DE ALCALDE DISTRITAL DE SANTA MARTA PARA VENDER BIENES ENAJENABLES – Límite temporal / FALTA DE COMPETENCIA DE ALCALDE DISTRITAL DE SANTA MARTA PARA VENDER BIEN ENAJENABLE – Al no poder ejercer las facultades que le fueron otorgadas en acuerdo del concejo que no se publicó

[N]o se acreditó la publicación del Acuerdo Distrital 014 de 1990, por lo que el mismo adolece de ineficacia por inoponibilidad, la cual, al recaer sobre un acto de carácter general, tiene por efecto que el mismo no tenga fuerza vinculante frente a sus destinatarios, por lo que las facultades otorgadas al Alcalde Distrital no podían ser ejercidas, pues no entraron en vigor. Consecuencia de lo anterior, la Resolución 1.099 de diciembre 31 de 1991 fue expedida sin que las facultades otorgadas al Alcalde Distrital para la venta de predios estuvieran vigentes, por lo cual dicho acto administrativo fue emitido con carencia absoluta de competencia, ya que el Alcalde Distrital ejerció en el mismo una potestad que no entró en vigor por la ausencia de publicación del Acuerdo en que le fue otorgada, razón por la que el cargo si está llamado a prosperar, pero por las razones expuestas en el presente acápite.

VENTA DE BIEN PROPIEDAD DEL DISTRITO DE SANTA MARTA – Requisitos: acreditar la calidad de poseedor con certificado catastral especial emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi / CERTIFICADO CATASTRAL ESPECIAL EMITIDO POR EL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - Anulación / NULIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO POR INFRACCIÓN DE LAS NORMAS EN QUE DEBÍA FUNDARSE - Configuración

El último de los cargos presentados, refiere a que la autorización de venta incumplió con el requisito exigido por el artículo tercero del Acuerdo Distrital 014 de 1990, pues el adjudicatario no acompañó el certificado Catastral idóneo, ya que el anexado con la solicitud fue anulado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. De conformidad con el acto administrativo de 18 de diciembre de 1991, en el cual el Alcalde Mayor de Santa Marta resolvió la oposición que se realizó al procedimiento de autorización de venta en favor de Ricardo Alfonso Danies González, como anexó para acreditar su derecho de posesión allegó el Certificado Catastral 0931 de marzo 25 de 1991, el cual no obstante haber sido anulado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante Resolución Nro. 47-001-094-91 de mayo 6 de 1991, fue tenido en cuenta por la administración para emitir la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991. El artículo 3º del Acuerdo Distrital 014 de 1990, estableció como requisito para acreditar la calidad de poseedor anexar el certificado catastral especial emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, sin el cual no es posible proceder a la autorización de venta, por lo que el hecho consistente en que el aportado en el trámite que dio lugar a la emisión de la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991, hubiese sido anulado con antelación a la misma, implica que dicho requisito no fue satisfecho y, por tanto, el acto administrativo desconoció una norma en que debía fundarse, razón por la cual el cargo propuesto está llamado a prosperar.

NULIDAD DE ACTO QUE AUTORIZABA LA VENTA DE BIEN PROPIEDAD DEL DISTRITO DE SANTA MARTA – Restablecimiento del derecho

[L]a Sala considera que la cancelación de la escritura pública y de su anotación el folio de matrícula inmobiliaria, son la consecuencia de la nulidad del acto administrativo demandado, pues las mismas no pueden mantenerse vigentes una vez su fundamento ha perdido validez, por lo que, en dicho aspecto, la decisión de primera instancia será confirmada. En cuanto a la indemnización de perjuicios concedida, la Sala considera pertinente precisar, que tratándose de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario demostrar, como primera medida, que los perjuicios son derivados de la ejecución del acto administrativo ilegal, aunado a lo cual se requiere probar su cuantía. [...] Para el a quo la existencia y firmeza de la experticia constituía suficiente prueba de los perjuicios derivados del acto administrativo declarado nulo, lo que resulta errado, pues dicho dictamen no es prueba suficiente de que la imposibilidad de desarrollar el proyecto urbanístico que los demandantes alegaban construirían en el predio cuya venta fue autorizada, fuera consecuencia directa del acto administrativo demandado. La declaratoria de nulidad no tiene por efecto el que los demandantes sean propietarios del bien dado en venta, requisito esencial para considerar que como legítimos titulares del derecho de dominio podían disponer del mismo para la realización de proyectos urbanísticos, por lo que el sustento dado por el perito para definir el monto de la indemnización carece de fundamento, pues la imposibilidad de adelantar el mencionado proyecto está relacionada con el debate sobre la propiedad del bien, la cual no se resuelve con la presente decisión.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1333 DE 1986 – ARTÍCULO 92 NUMERAL 7 / DECRETO 1333 DE 1986 – ARTÍCULO 115 / DECRETO 1333 DE 1986 – ARTÍCULO 116 / DECRETO 1333 DE 1986 – ARTÍCULO 167 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 675 / LEY 137 DE 1959 – ARTÍCULO 3 / LEY 137 DE 1959 – ARTÍCULO 4 / LEY 137 DE 1959 – ARTÍCULO 5 / LEY 137 DE 1959 – ARTÍCULO 6 / LEY 137 DE 1959 – ARTÍCULO 7 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 82 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTÍCULO 175 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 332 / ACUERDO DISTRITAL 014 DE 1990 CONCEJO DEL DISTRITO TURÍSTICO, CULTURAL E HISTÓRICO DE SANTA MARTA

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 47001-23-31-000-1992-03130-01

Actor: ROBERTO LAIGNELET GALVIS Y OTROS

Demandado: DISTRITO DE SANTA MARTA

Referencia: Acción de Nulidad

Referencia: Grado Jurisdiccional de Consulta contra Sentencia que declaró la Nulidad de la Resolución No 1099 de diciembre 31 de 1991

La Sala decide el grado jurisdiccional de consulta respecto de la sentencia de 30 de septiembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante la cual se declararon no probadas las excepciones de caducidad y cosa juzgada; se declaró la nulidad de la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991 y del acto ficto producto del silencio administrativo negativo; se ordenó como restablecimiento del derecho la cancelación de la Escritura Pública 013 de enero 3 de 1992 de la Notaría Segunda del Círculo de Santa Marta, así como del folio de matrícula inmobiliaria 080-0040370, y se condenó al Distrito de Santa Marta al pago de la suma de dos mil seiscientos treinta y cuatro millones seiscientos ochenta y un mil pesos (\$2.634.681.008.00) por los daños y perjuicios causados con la expedición del acto irregular¹.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La demanda

I.1.1.- Los ciudadanos **Roberto Laignelet Galvis, Ligia Bautista de Laignelet** y la **sociedad L&B Inversiones Ltda.**, obrando por intermedio de apoderado judicial, solicitaron que se declarara la nulidad de la **Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, expedida por el Alcalde Mayor de Santa Marta**, «[...] *Por la cual se ordena dar en venta un lote de terreno de propiedad Distrital [...]*», así como del acto administrativo presunto derivado del silencio administrativo generado por la falta de decisión del recurso de reposición presentado el 12 de febrero de 2012 en contra de la Resolución demandada.

I.1.2.- A título de restablecimiento del derecho, solicitan que se ordene la cancelación de la Escritura Pública 013 de enero 3 de 1992 de la Notaría Segunda del Círculo de Santa Marta, por medio de la cual el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta transfirió, a título de venta, el lote de propiedad de los demandantes al señor Ricardo Alfonso Danies González; la cancelación del folio de matrícula inmobiliaria 080- 0040370; la devolución del dominio y la posesión del predio; y el pago de los daños y perjuicios que se hubiesen causado por el Gobierno Distrital.

¹ La Sección Tercera del Consejo de Estado, estando el proceso para resolver el grado jurisdiccional de consulta, mediante auto de 26 de agosto de 2015, ordenó la remisión por competencia a la Sección Primera del Consejo de Estado. Este despacho avocó el conocimiento de esta controversia mediante auto de 25 de mayo de 2016.

I.1.1.- Hechos de la demanda

I.1.1.1.- Los demandantes relatan que los señores **Francisco Dávila Riascos** y **Alejandro Riascos** dieron en venta a la **sociedad L&B Inversiones Ltda.**, tres lotes de terreno ubicados en el corregimiento de Gaira, a los que se les identificó con las letras «A», «B» y «C», con un área aproximada de 44.637 metros cuadrados, a los que les correspondieron las matrículas inmobiliarias **080-0026648, 080-0026636 y 080-0026635.**

I.1.1.2.- Manifiestan que los lotes «A», «B» y «C», fueron desenglobados e incluidos en la Urbanización Cantamar del Rodadero, mediante Escritura Pública 2.500 de 30 de noviembre de 1987 de la Notaría Segunda de Santa Marta, en la cual, igualmente, se protocolizó el Decreto 266 de 27 de noviembre de 1987, a través del cual se reglamentó dicha urbanización.

I.1.1.3.- Señalan que se fijaron las matrículas inmobiliarias por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, así como los números prediales para los lotes de terreno que hacían parte de la Urbanización Cantamar del Rodadero, estos últimos mediante Resolución del Instituto Geográfico Agustín Codazzi identificada con el Nro. 47-001-034-88 del 23 de febrero de 1988.

I.1.1.4.- Indican que el lote «B» fue dividido en cuatro manzanas, identificadas con los números 129, 120, 121 y 122. En la manzana 122 se encuentran los lotes números 14, 15, 16 y 17 de la Urbanización Cantamar del Rodadero, a los cuales se les asignó sus respectivos números prediales, a saber: 01-07-122-0001-000, 02-07-122-0002-000, 01-07-1220003-000 y 01-07-122-0004-000.

I.1.1.5.- Reseñan que los lotes números 14, 15, 16 y 17 de la manzana 122 de la Urbanización Cantamar del Rodadero fueron vendidos por la sociedad L&B Inversiones Ltda. a los señores Álvaro Laignelet Rueda, Jairo Bautista, Roberto Laignelet Galvis y Ligia Bautista de Laignelet, respectivamente.

I.1.1.6.- Destacan los demandantes que los señores Roberto Laignelet y Ligia Bautista de Laignelet adquirieron los lotes 16 y 17 de la precitada urbanización, el primero, mediante la Escritura Pública 693 de 15 de abril de 1988 de la Notaría Segunda de Santa Marta registrada en la matrícula inmobiliaria 080-0031002, y el

segundo, a través de la Escritura Pública 2.692 de la Notaría Segunda de Santa Marta, registrada en la matricula inmobiliaria 080-0031003. Agrega que:

«[...] Como consta en los certificados No 080-0026648, 080-0026636, 080-002635, (Lotes “A” “B” y “C”) y los números 080-0031002 (lote 16) y 080-0031003 (lote 17) expedidos por el Registrador de Instrumentos Públicos del Círculo de Santa Marta, la solvencia de los títulos es perfecta, pues existe una tradición no interrumpida por más de 20 años, es decir que los que vendieron a la sociedad L&B Inversiones Ltda., lo hicieron, pues con justo título, y la identidad de los linderos es perfecta y todo acorde con lo que reza en la escritura pública No. 1.885 de Agosto 29 de 1.986 y con el plano que con ella se protocolizó [...]»

I.1.1.7.- Subrayan que el lote dado en venta por el Distrito de Santa Marta al señor Ricardo Danies González se encuentra dentro de la Urbanización Cantamar del Rodadero, concretamente en el que antes se llamó lote «B» y que hoy corresponde a los lotes 14, 15, 16 y 17 de la precitada urbanización de propiedad de Álvaro Laignelet Rueda, Jairo Bautista, Roberto Laignelet Galvis, Ligia Bautista de Laignelet y de la sociedad L&B Inversiones Ltda.

I.1.1.8.- Indican que atendiendo la solicitud elevada por el señor Ricardo Alfonso Danies González, la Alcaldía Distrital de Santa Marta, el 8 de abril de 1991, abrió expediente administrativo para adelantar el trámite señalado en la Ley 137 de 4 de diciembre de 1959, «[...] *Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones [...]*», el cual sustenta en las facultades dadas por el Acuerdo 014 de 17 de septiembre de 1990 del Concejo Distrital de Santa Marta “[...] *Por medio del cual se faculta al Alcalde Distrital de Santa Marta para que de en venta directa a los poseedores que han construido en terrenos de propiedad del Distrito de Santa Marta [...]*”, respecto de un lote que, de conformidad con la Escritura Pública 66 del 13 de febrero de 1958 de la Notaría Segunda de Santa Marta, hace parte de otro de mayor extensión que perteneció a la Shell Company y que paso a ser de propiedad del municipio en razón a una compraventa. Adicionalmente menciona que:

«[...] de ninguna manera la propiedad del inmueble fue adquirida por el municipio de Santa Marta en virtud de la cesión a que se refiere la ley 137 de 1.959 (sic), en razón de la cual y de conformidad con un procedimiento dictado en desarrollo de esa ley, la entidad municipal quedó facultada para ceder esos bienes a las personas que hubieren construido en ellos casas para vivienda. Se trata en este caso de bienes de la Unión o Bienes Fiscales, señalados en el inciso 3° del art. 674 del

Código Civil, que el municipio puede enajenar mediante el lleno de ciertos requisitos en favor de particulares, tal como ocurre entre ellos, caso en los que la entidad asume el carácter de las personas de derecho privado, como aconteció cuando se realizó la operación de venta del municipio en favor del señor Joaquín Peña Renals, del predio del cual forma parte el lote cuya venta hizo el Distrito al señor Danies [...]»

I.1.1.9.- Exponen que el lote objeto de reclamación por parte del señor Ricardo Alfonso Danies González se encuentra dentro de la urbanización Cantamar del Rodadero, concretamente en el antes llamado lote «B» y específicamente en los lotes 14, 15, 16 y 17, razón por la cual ejercieron la oposición al procedimiento de autorización de venta del que trata la Ley 137 de 1959, la cual fue resuelta desfavorablemente mediante acto administrativo del 18 de diciembre de 1991, respecto del cual no se concedieron recursos.

I.1.1.10.- Señalan que, mediante Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991, el Alcalde Mayor de Santa Marta ordenó la venta del lote de terreno al señor Ricardo Alfonso Danies González, la cual se perfeccionó mediante Escritura Pública No. 013 de enero 3 de 1992, y se inscribió el 7 del mismo mes y año en el folio de matrícula inmobiliaria No. 080- 0040370. En la relación con el procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa, los demandantes indicaron lo siguiente:

«[...] DÉCIMO TERCERO: En diciembre 18 de 1.991, El señor Alcalde Distrital en asocio con su secretario General (sic) [...] libraron una providencia mediante la cual se negaron “por no estar a derecho” las oposiciones formuladas por varios interesados entre otros mis mandantes señores Roberto Laignelet Galvis, Ligia Bautista de Laignelet y la sociedad L&B Inversiones Ltda., y dispuso continuar con el trámite enderezado a adjudicar al peticionario Ricardo Danies González el inmueble de la controversia. Ese proveído a pesar de ordenar su notificación según la misma pieza procesal no estaba sujeta a ninguna clase de recursos. Hacemos especial mención de esta pieza procesal en razón de que contiene algunas incongruencias y desatinos que no podrían justificarse jamás. En ella se afirma que el bien materia de la petición, que es de propiedad del Distrito, es de aquellos que la ley considera imprescriptibles e inalienables, esta calificación significa que el municipio, por ninguno de los medios legales tiene facultad para venderlos. Pero finalmente en la misma providencia se ordena continuar el trámite pertinente que concluya con la venta del inmueble [...] DÉCIMO QUINTO: Observamos que el Acuerdo 014 del 17 de Septiembre de 1.990 que otorga facultades al Alcalde del Distrito para proceder a la ventas de inmuebles allí señalados tiene una

vigencia precaria en razón de que el artículo 1° señala esa vigencia “por el término de un año”, que venció precisamente el día 16 de Septiembre de 1.991. Quiere esto decir que fenecida su vigencia dejó de ser norma aplicable que sirviera de soporte legal a la Resolución 1099 del 31 de Diciembre de 1.991. La fecha de esta nos indica que esta fue dictada cuando ya carecía de vigencia el acuerdo 014. Entendido que se agotó la vigencia de la norma municipal que confería facultades al Alcalde del Distrito es rigor acudir al procedimiento convenido en la ley 137 de 1.959 (sic), particularmente en su art. 4 y eventualmente el señalado en el Art. 8 de su Decreto reglamentario No 1.943 de Agosto 18 de 1.960. La primera disposición señala un procedimiento para avaluar el inmueble de la adjudicación, y el último indica la fijación de un avalúo por parte del Municipio en la Hipótesis (sic) del parágrafo del Art. 4 de la Ley. Estas normas son de estricto cumplimiento particularmente ante el agotamiento de la vigencia de la disposición municipal. La Alcaldía omitió cumplir con tales deberes procesales en forma que no hubo agotamiento del debido proceso señalado en la Constitución Nacional [...] DÉCIMO SEXTO: Es importante resaltar que por disposición del Art. 1° del Acuerdo 014 del 17 de Septiembre de 1.990, las ventas a que se refiere solo podrán efectuarse en relación con predios ubicados en jurisdicción de las Alcaldías Menores del Norte, Sur, Mamatoco y Gaira, de manera que se excluyeron los predios situados dentro de la Alcaldía Menor del Rodadero en la que se encuentra el inmueble a que nos hemos venido refiriendo, como debió ser de conocimiento del señor Alcalde y como lo demuestro con certificación idónea expedida por el Director del Dpto. Administrativo de Planeación Distrital, que agregó a esta demanda para que se estime como prueba de esta afirmación [...]».

I.1.1.11.- Finalmente, indican que la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991 solo fue notificada al señor Ricardo Alfonso Danies González, razón por la cual procedieron a presentar recurso de reposición contra la misma el 12 de febrero de 1992, sin que el mismo hubiese sido resuelto dentro de los dos meses siguientes a su presentación.

I.1.2.- Normas violadas y concepto de la violación

I.1.2.1.- Los demandantes consideran que el acto administrativo demandado transgredió los artículos 5°, 6°, 7° y 29 de la Constitución Política; así como los artículos 4°, 6° y 7° de la Ley 137 de 1959; el artículo 8° del Decreto 1943 del 18 de agosto de 1960²; y los artículos 1°, 3°, 4° (numeral 6°), 5° y 6° del Acuerdo Distrital 014 de 1990 del Concejo Distrital de Santa Marta, con base en los siguientes argumentos:

² «[...] Por el cual se reglamenta la Ley 137 de 1959 [...]».

«[...] El artículo 29 de la Constitución Nacional (sic), establece el derecho fundamental del debido proceso. En el proceso de adjudicación hecha en favor de Ricardo Danies González, se le dio aplicación a la ley 137 de 1.959 (sic), como si el bien dado en venta fuera de aquellos adquiridos por los Municipios mediante la cesión que hizo la Nación de los terrenos urbanos en virtud de esa ley. Sin embargo, en el lote que vendió el Distrito, fue adquirido por éste por el modo de la compraventa mediante escritura pública No 66 del 13 de febrero de 1056 a la compañía petrolera Shell Company, por lo tanto, se trata de un bien fiscal, en cuyo caso debió aplicarse el Código de Régimen Político Municipal.

En el trámite del proceso adoptado equivocadamente (ley 137 de 1959) se dio en venta un bien que por disposición expresa de la mencionada ley estaba prohibido hacer. Al tenor de su art. 6, los municipios deben abstenerse de vender los lotes sobre los cuales hubiese controversia, como aconteció en el presente caso, pues se presentaron oposiciones dentro del término legal a la solicitud de adjudicación, las cuales fueron desatendidas (sic) sin fundamento jurídico válido por la administración Distrital.

El acuerdo No 014 del 17 de septiembre de 1990, "Por medio del cual se faculta al Alcalde Distrital de Santa Marta para que de en venta directa a los poseedores que han construido en terrenos de propiedad del Distrito de Santa Marta", aplicado igualmente en el proceso administrativo en comento, aún después de expirada su vigencia, la cual se estableció por un periodo de un año (art, 1) concretamente en su artículo segundo, pues el avalúo se verifico el 18 de diciembre de 1991, es decir 3 meses después de haber dejado de regir el acuerdo aplicado para tal efecto.

El acuerdo 014 de 1990 señala igualmente las jurisdicciones sobre las cuales deben hacer ventas de terrenos y en ella no se incluyó la Alcaldía Menor del Rodadero, jurisdicción ésta donde se encuentra localizado el lote vendido por el municipio (art.1)

No se cumplió tampoco con la exigencia establecida en el art, tercero del acuerdo 014, pues el adjudicatario no acompañó el certificado Catastral idóneo, ya que el anexado con la solicitud fue anulado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Según el Acuerdo 014 de 1990 el Depto. Administrativo de Planeación deberá rendir informe sobre la inspección judicial, sin embargo, ésta es desestimada por la Alcaldía Distrital, en su providencia de 18 de diciembre de 1991, mediante la cual se rechazan las oposiciones. [...]]»

I.2.- La contestación de la demanda por parte del Distrito de Santa Marta

I.2.1.- En la oportunidad procesal correspondiente, el Distrito de Santa Marta guardó silencio sobre la demanda.

I.3.- La intervención de Ricardo Alfonso Danies González como tercero con interés en las resultas del proceso.

I.3.1.- Durante el trámite del proceso, específicamente cuando se encontraba corriendo el término de ejecutoria del auto que ordenó correr traslado para alegar en primera instancia, el señor Ricardo Danies González, por conducto de apoderado solicitó la nulidad de todo lo actuado por considerar que debió ser vinculado como litisconsorte necesario desde el inicio de la actuación, petición que fue despachada favorablemente mediante auto de 8 de abril de 1994³, en el cual se declaró la nulidad de todo lo actuado desde la fijación en lista, reconociéndosele al peticionario como tercero con interés en las resultas del proceso. En dicha providencia, igualmente, se determinó que las pruebas practicadas respecto del Distrito de Santa Marta conservaban validez y eficacia.

I.3.2.- Así las cosas, durante el traslado de la demanda, el señor Ricardo Danies González planteó las excepciones de caducidad y cosa juzgada, y se opuso a las pretensiones de la demanda.

I.3.3.- La excepción de caducidad la fundamenta en que el acto administrativo que se demanda quedó ejecutoriado el 8 de enero de 1992, por lo que a partir del día 9 de febrero, debía contabilizarse el término de caducidad (4 meses), el cual para la fecha de presentación de la demanda (12 de agosto de 1992) había fenecido.

I.3.4.- Respecto de la cosa juzgada, el interviniente considera que la existencia de sentencia ejecutoriada emitida por los Juzgados Segundo y Sexto Penal del Circuito de Santa Marta, mediante la cual se decretó la cesación de procedimiento a favor del procesado Ricardo Danies González, genera efectos sobre el objeto de la litis que cursa ante la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual debe darse por terminado el presente proceso, ordenándose estar a lo dispuesto por la mencionada decisión de la jurisdicción ordinaria.

³ Folio 263-268, Cuaderno Principal 1

I.3.5.- En lo que concierne a la oposición a las pretensiones de la demanda, presenta como argumento el que la venta realizada por el Distrito de Santa Marta cumplió con la totalidad de los requisitos del Acuerdo Distrital 014 de 17 de septiembre de 1990, teniendo en cuenta que el lote de terreno objeto de transferencia de dominio se encontraba en el corregimiento de Gaira, y que el mismo fue adquirido por el Distrito a la Shell Company, por lo cual su venta no se encontraba prohibida por el mencionado acuerdo distrital. En ese mismo sentido aduce que la venta se regía de manera exclusiva por dicha norma y no por la Ley 137 de 1959, y que el procedimiento de venta se inició dentro de la vigencia de las facultades otorgadas al Alcalde por el mencionado Acuerdo, razón por la cual, al emitirse el acto administrativo, el ente territorial gozaba de plena competencia.

I.4.- La sentencia de primera instancia

I.4.1.- El Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante sentencia del 30 de septiembre de 2004, dispuso en la parte resolutive lo siguiente:

“[...] 1. Declárese no probada la excepción de caducidad y de cosa juzgada, por las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

2. Declárese ocurrido el Silencio Administrativo Negativo, frente al recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 1099 de diciembre 31 de 1991.

3. Declárese la Nulidad de la Resolución No. 1099 de diciembre 31 de 1991 y del acto ficto, producto del Silencio Administrativo Negativo, frente a dicho recurso, y ordénese a título de restablecimiento del derecho:

3.1. La cancelación de la escritura pública No. 013 de enero 3 de 1992, otorgada en la Notaría Segunda del Círculo de Santa Marta y del folio de matrícula inmobiliaria 080-0040370.

3.2. Condénese al Distrito de Santa Marta a cancelar a los demandantes por daños y perjuicios ocasionados con la expedición del acto anulado la suma de DOS MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y UN MIL OCHO PESOS M/L (\$2.634'681.008, oo).

Y en caso de haberlo hecho con ocasión de la Resolución 691/94, a devolver y garantizar el dominio y la posesión de los demandantes sobre los predios referenciados en dichas escrituras y folios de matrícula inmobiliaria.

4. Declárese, que dada la revocatoria de la resolución acusada no le asiste interés alguno en el resultado del presente proceso al señor RICARDO DANIES [...]”.

I.4.2.- El Tribunal Administrativo del Magdalena, en primer término, consideró que la excepción de caducidad de la acción propuesta por el señor Ricardo Danies González como tercero con interés en el proceso, no tenía vocación de prosperidad, ya que al no existir prueba de la notificación a los demandantes de la Resolución 1099 de diciembre 31 de 1991, la misma se entiende notificada en la fecha de presentación del recurso de reposición incoado en su contra, esto es, el 12 de febrero de 1992. Agregó que como tal recurso no fue resuelto por la administración, se configuró un acto ficto derivado del silencio, por lo cual desde el vencimiento del término para resolver el recurso debían contabilizarse los cuatro (4) meses para la presentación de la demanda, conforme lo disponía el numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), razón por la cual al haberse presentado la demanda el 12 de agosto de 1992, es claro que la misma fue radicada oportunamente.

I.4.3.- De igual manera declaró no probada la excepción de cosa juzgada presentada por el tercero con interés en el proceso, ya que se sustentó en la existencia de providencias ejecutoriadas emanadas de jueces penales, decisiones que, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 del CCA, no coinciden con el objeto de los asuntos de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, además de indicar que la solicitud se había presentado extemporáneamente.

I.4.4.- Respecto de los conceptos de violación presentados por los demandantes indicó, en relación con el primero, que la venta se realizó dentro de los parámetros legales, toda vez que se acreditó dentro del expediente que la Urbanización Cantamar del Rodadero se encontraba dentro de la jurisdicción de la Alcaldía Menor de El Rodadero, de conformidad con el Decreto 342 de 1990 (Artículo 3), lo

que significaba que dichos lotes se encontraban dentro del sector urbano de la ciudad y, por tanto, podían ser objeto de venta conforme a la Ley 137 de 1959.

I.4.5.- En relación con la presunta violación de la ley, por cuanto en criterio de los demandantes, la venta autorizada mediante Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991, se encontraba prohibida por existir sobre tales bienes una controversia, el Tribunal Administrativo de Magdalena, después de analizar las pruebas aportadas dentro del proceso, consideró que sobre el inmueble existía controversia, por ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° de la Ley 137 de 1959, el Distrito debió abstenerse de celebrar dicho acto hasta tanto la justicia definiera tal aspecto, por lo que el Distrito de Santa Marta, al expedir la Resolución en cuestión incurrió en violación de la legislación.

I.4.6- Frente a las facultades otorgadas al Alcalde Distrital mediante el Acuerdo 014 del 17 de diciembre de 1990, concluye el Tribunal que dicho servidor público tenía facultades para dar en venta directa a los poseedores que han construido en terreno de propiedad del Distrito de Santa Marta ubicados en las Alcaldías menores del Norte, Sur, Mamatoco y Gaira, por el término de un año. Por ello, a pesar de que no existía constancia de publicación del citado Acuerdo, interpretó como fecha máxima de publicación el 27 de septiembre de 1990, al aplicar lo normado por el inciso segundo del artículo 55 del Código de Régimen Político Municipal, de ahí que era del caso afirmar que las facultades se extendían hasta el 27 de septiembre de 1991, razón por la cual al emitirse la Resolución objeto de estudio de legalidad el 31 de diciembre de 1991, dichas facultades se encontraban vencidas.

I.4.7.- Así mismo, después de estudiar las pruebas arrojadas al plenario, encontró que el predio dado en adjudicación se encontraba en jurisdicción de la Alcaldía Menor de El Rodadero, por lo que se hallaba fuera de los límites establecidos en el artículo 1° del Acuerdo 014 de 1990.

I.4.8.- Considera la sentencia impugnada que la Resolución 1099 de diciembre 31 de 1991 desconoció el artículo 3° del Acuerdo 014 de 1990, toda vez que el Certificado Catastral Especial emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el que se expresan los datos jurídicos del predio, sus medidas y linderos, así como la nota marginal, el cual constituía un requisito para la tramitación de la

venta de conformidad con dicha norma, fue revocado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, como consta en el folio 49 del Cuaderno 1.

I.4.9.- En cuanto a los daños y perjuicios, encuentra acreditado que los bienes sobre los que se autorizó la venta por parte del Distrito estaban destinados para un proyecto urbanístico, por lo que mediante dictamen pericial (folios 230 a 239 del cuaderno 1) se estableció el monto de los perjuicios causados con la Resolución objeto de nulidad.

I.5. El recurso de apelación.

I.5.1.- Inconforme con la anterior decisión y dentro de la oportunidad prevista por el ordenamiento jurídico, la parte demandada interpuso recurso de apelación, entretanto el tercero con interés en las resultas del proceso, presentó a su vez apelación adhesiva de conformidad con el artículo 353 del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC).

I.5.2.- Dado el trámite correspondiente, el apelante sustentó extemporáneamente el recurso de apelación, razón por la cual mediante auto del 25 de noviembre de 2005 se declaró desierto, y se ordenó el trámite del grado jurisdiccional de consulta

I.6. Del trámite surtido durante el grado jurisdiccional de consulta.

I.6.1.- El Magistrado Ponente, mediante auto de 20 de febrero de 2006, admitió el grado jurisdiccional de consulta y corrió traslado por cinco (5) días a las partes, con miras a que presentaran alegatos por escrito, oportunidad procesal en la que éstas guardaron silencio.

I.6.2.- El 6 de marzo de 2006 el Procurador Cuarto Delegado ante el Consejo de Estado solicitó traslado especial, pidiendo en su concepto que de conformidad con el artículo 169 del CCA se allegaran, entre otras, las copias del certificado de tradición y libertad del referido bien adjudicado, y se practicara inspección judicial con la intervención de peritos, para determinar la ubicación del bien adjudicado, las condiciones del terreno, y si se trata de un bien de uso público.

I.6.3.- El 20 de octubre de 2006, el apoderado del señor Ricardo Alfonso Danies González, solicitó la suspensión del proceso por prejudicialidad, con base en lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 170 del CPC, en virtud de que como tercero con interés en las resultas del proceso presentó denuncia por fraude procesal contra los demandantes, solicitud que fue negada mediante auto de 1 de diciembre del 2006.

I.6.4.- Mediante memorial de 14 de noviembre de 2008, la apoderada judicial de los demandantes solicitó que se convocará a audiencia de conciliación al Alcalde Mayor del Distrito de Santa Marta, petición que se declaró procedente mediante auto de 19 de mayo de 2009, en el cual se citó a audiencia de conciliación para el 11 de junio de 2009, diligencia que fue aplazada en sucesivas ocasiones por solicitud de las partes, y que finalmente se declaró fallida por ausencia de ánimo conciliatorio, lo que ocurrió el 21 de julio de 2011.

I.6.5.- El 18 de noviembre de 2010, el Señor Ricardo Alfonso Danies González, presentó memorial en el cual allegó la sentencia del 27 de septiembre de 2010, mediante la cual el Juzgado 3 Civil del Circuito de Santa Marta resolvió en primera instancia el proceso reivindicatorio presentado por Roberto Laignelet Galvis, Ligia Bautista de Laignelet y la sociedad L&B Inversiones Ltda. **en contra del señor Danies González; decisión en la cual se desestimaron las pretensiones de los demandantes.**

I.6.6.- En memorial de 12 de octubre de 2011, el apoderado del señor Ricardo Alfonso Danies González, presentó solicitud de nulidad del fallo de primera instancia, por considerar que se configuró una violación al debido proceso al no dar trámite al recurso de apelación adhesiva presentado; además, por estimar que el Tribunal a quo carecía de jurisdicción y competencia, solicitud que fue negada mediante auto de 13 de noviembre 2012.

I.6.7.- El 18 de octubre de 2012, los señores Álvaro Laignelet Rueda, en su calidad de representante legal de la sociedad L&B Inversiones Ltda, y Ligia Bautista Méndez, solicitaron que se tramitara solicitud de sucesión procesal, en virtud del fallecimiento del señor Roberto Laignelet Galvis, e igualmente que se admitiera la venta de derechos litigiosos de los herederos en favor del señor Álvaro Laignelet Rueda, petición que fue denegada por auto de 9 de octubre de 2013.

I.6.8.- Por medio de auto de 9 de diciembre de 2013, se negó la solicitud de nulidad de todo lo actuado en sede de consulta presentada por el apoderado de los demandantes, la cual sustentaba en la improcedencia del grado jurisdiccional en el caso concreto.

I.6.9.- Mediante auto de 26 de agosto de 2015, estando el proceso para resolver el grado jurisdiccional de consulta, se ordenó la remisión por competencia a la Sección Primera del Consejo de Estado, decisión que se fundamenta en que de conformidad con el Acuerdo 58 de 1999 de la Corporación, el asunto objeto del proceso no se encuentra asignado expresamente a ninguna sección, y esta Sala de Decisión avocó conocimiento del proceso mediante auto de 25 de mayo de 2016.

I.6.10.- En firme la decisión que avocó conocimiento, por auto de 4 de octubre de 2016 se ordenó dar traslado especial al Ministerio Público para que presentará alegato de conclusión de conformidad con el artículo 184 del CCA, el cual fue descorrido mediante concepto emitido el 18 de octubre de 2016.

I.6.11.- El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa solicitó se confirmara la sentencia de primera instancia, por considerar que no se encontraban probadas las excepciones de caducidad y cosa juzgada, y luego de señalar que existe material probatorio que corrobora que la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991 fue emitida contraviniendo las normas en que debía fundarse, especialmente el Acuerdo Distrital 014 de 1990, por cuanto el predio cuya venta se autorizó se encontraba en circunscripción de la Alcaldía Menor de El Rodadero; además las facultades otorgadas al Alcalde Distrital se encontraban vencidas; el certificado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi aportado por el beneficiario de la venta no cumplió con las exigencias requeridas y, en razón a que sobre el bien objeto de venta, existían pleitos pendientes que impedían la transferencia del dominio.

II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

Conforme lo ha indicado esta Corporación, la consulta es un grado jurisdiccional en virtud del cual el superior jerárquico del juez que ha proferido una sentencia, revisa su decisión sin que medie petición de parte, con el fin de corregir o enmendar los errores que impidan un juzgamiento acorde con el ordenamiento y

las circunstancias del caso. Siguiendo esta lógica, entonces, «[...] el superior propende por la revisión integral del fallo de primer grado [...]»⁴. En relación con esta institución, la Corporación ha destacado lo siguiente:

«[...] Así, la Sala se expresó en pretérita oportunidad:

*“...La providencia sujeta a consulta no queda ejecutoriada mientras ésta no se surta, y siempre se entenderá interpuesta a favor de las entidades públicas o de la persona representada por curador ad litem condenadas en primera instancia; es decir, que el juez que conoce en grado de consulta un asunto concreto, tiene competencia para revisar sin restricción alguna lo que resulte desfavorable de la sentencia a la entidad pública o al representado por curador ad litem, pero en ningún caso podrá hacerla más gravosa para éstos”*⁵. [...]»⁶

II.1.- El problema jurídico

La Sala debe determinar en el presente caso, si la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991, expedida por el Alcalde Distrital de Santa Marta, transgredió los artículos 5°, 6°, 7° y 29 de la Constitución Política, así como los artículos 4°, 6° y 7° de la Ley 137 de 1959; el artículo 8° del Decreto Reglamentario 1943 del 18 de agosto de 1960, y los artículos 1°, 3°, 4° (numeral 6), 5° y 6° del Acuerdo Distrital 014 de 1990, expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala considera necesario abordar los siguientes temas: **(i)** la competencia, **(ii)** el acto administrativo enjuiciado, **(iii)** la normatividad que rige la adjudicación para la venta de bienes propiedad de los municipios, **(iv)** las facultades del Alcalde Distrital de Santa Marta para la adjudicación de bienes propiedad del Distrito, **(v)** las excepciones previas propuestas, **(vi)** análisis de los cargos de la demanda, y **(vii)** el restablecimiento del derecho y la liquidación de perjuicios.

II.2.- La competencia

⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION B. Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 41001-23-31-000-2003-00848-00(40792). Actor: MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL. Demandado: JHON FREDY HOYOS CARVAJAL.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 5 de diciembre de 2006, expediente 22920, C.P. Ruth Stella Correa Palacios.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION TERCERA. SUBSECCION B. Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO. Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil diecisiete (2017). Radicación número: 41001-23-31-000-2003-00848-00(40792). Actor: MINISTERIO DE DEFENSA - EJÉRCITO NACIONAL. Demandado: JHON FREDY HOYOS CARVAJAL.

El artículo 184 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 7 de julio de 1998 “«[...] *Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia [...]*», prevé la procedencia del grado jurisdiccional de consulta para aquellas sentencias dictadas en primera instancia que impongan una condena en concreto a cargo de cualquier entidad pública, cuya cuantía exceda trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales.

En el caso que nos ocupa, la condena impuesta asciende a un valor de dos mil seiscientos treinta y cuatro millones seiscientos ochenta y un mil ocho pesos (\$2.634'681.008, 00), por lo cual se satisface el requisito de superar los trescientos (300) salarios mínimos legales, los cuales para el año en que se profirió la sentencia (2004) correspondían a ciento siete millones cuatrocientos mil pesos (\$107'400.000)⁷.

De igual manera, el proceso en que fue emitida la sentencia tiene vocación de doble instancia, pues si bien al momento de la presentación de la demanda no se realizó estimación razonada de la cuantía, los demandantes solicitaron que para la tasación de perjuicios se efectuara inspección judicial con intervención de peritos, quienes calcularon los mismos en valor de seiscientos noventa y ocho millones seiscientos setenta y seis mil setenta pesos (\$698.676.070), suma que excede los trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales que el artículo 132 del CCA establece como cuantía requerida para que los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que cursen en los Tribunales Administrativos sean de primera instancia.

Es necesario precisar que, si bien el grado jurisdiccional de consulta no procede cuando cualquiera de las partes ha interpuesto recurso de apelación, debe entenderse que dicho supuesto tiene cabida cuando el recurso ha sido debidamente sustentado y admitido, mas no cuando se ha declarado desierto, evento en el cual, si se cumple con los requisitos para que proceda la consulta, se debe avocar su conocimiento.

⁷ El salario mínimo legal mensual para el año 2004 fue de trescientos cincuenta y ocho mil pesos (\$358.000)

De conformidad con lo anterior la Sección es competente para conocer el grado jurisdiccional de consulta contra la sentencia proferida de 30 de septiembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por cuanto se trata de un proceso con vocación de doble instancia, la condena impuesta excede los 300 salarios mínimos legales mensuales y el fallo no fue debidamente apelado.

II.3.- El acto administrativo enjuiciado

Lo es la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991 (fol. 33, cuaderno principal 1), «[...] *Por la cual se ordena dar en venta un lote de terreno de propiedad Distrital [...]*», expedida por el Alcalde Mayor de Santa Marta cuyo contenido es el siguiente:

«[...] EL ALCALDE MAYOR DE SANTA MARTA, en uso de sus facultades legales y

CONSIDERANDO

Que el señor (a) RICARDO DANIES GONZALEZ, ha solicitado en venta el lote de terreno propiedad Distrital ubicado en Carrera 1ª No. 20ª- 55 Correg. de Gaira, perímetro urbano de esta ciudad.

Que el (a) solicitante es poseedor cuya venta solicita según certificado catastral No. 01-07-122-0014-00 de fecha 21 de enero de 1989.

Que se fijó edicto por el término de treinta (30) días el cual fue publicado el 15-IV-91 mediante el cual se emplazó a quienes se creyeran con derecho a intervenir en el proceso, y transcurrido el término del mismo no se presentó oposición alguna. (Hubo oposición y se resolvió desfavorablemente).

Que el solicitante canceló el valor del lote, hecho que demuestra con la presentación del recibo de caja 285920 de fecha 26 de diciembre de 1991 por la suma de CIENTO OCHENTA Y UN MIL SEISCIENTOS PESOS MONEDA LEGAL (\$181.600).

Que el acuerdo 014 de Septiembre 17 de 1990 faculta al alcalde mayor de la ciudad para que de en venta directa a los poseedores que han construido en terrenos de propiedad del DISTRITO de Santa Marta. (Ley 137 de 1969, Decretos Reglamentarios y el Acuerdo vigente para la fecha de emisión de la presente adjudicación (Abril 8 de 1991)

Que por lo anteriormente expuesto,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO Ordénase la venta a favor de RICARDO DANIES GONZALEZ mayor de edad. portador (a) de la cédula de ciudadanía número CC#12'533.058 de Santa Marta del lote de terreno ubicado en Carrera 1ª Número 20A-44 Corregimiento Gaira Sur de esa ciudad, con

extensión de 1.816 Mts² Mts², (sic) demarcado con los siguiente linderos:

NORTE: Con el botadero de Buruche en 75 Mts.-

SUR: 42.30 más 32.70 Mts. Ly B Inversiones Limitada.

ESTE: 22,40 más 11.10 Mts, Catalina González de Danies.

OESTE: En 46 metros con el mar caribe.

ARTÍCULO SEGUNDO: Otórguese la Escritura en Venta en una de las Notarías de la ciudad a costa del comprador.

ARTICULO TERCERO: Compúlsense copia a la oficina de Registro de Instrumentos Públicos y a la Regional del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. [...]»

II.4.- La normatividad que rige la adjudicación para la venta de bienes propiedad de los municipios

El acto administrativo acusado, tiene por objeto la autorización para la venta de un bien por parte del Distrito de Santa Marta, a quien aduce la condición de poseedor del mismo, razón por la cual para resolver sobre su legalidad es necesario delimitar el marco normativo que rige este tipo de ventas.

En relación con lo anterior, como primera medida, tenemos que el Estado puede ser titular del derecho de dominio; sin embargo, dicha titularidad puede tener limitantes en razón a la naturaleza de los bienes sobre los cuales recaiga, como en el caso de la **inalienabilidad** de los bienes de uso público, por ello es necesario acudir a la clasificación de los bienes del Estado, para definir cuales de ellos pueden ser susceptibles de venta, la cual ha sido tratada por esta Sección en providencia de 30 de junio de 2017⁸, en la cual se precisó:

«[...] En relación con la categoría de los bienes de uso público, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁹ ha desarrollado la clasificación legal de los bienes de dominio del Estado, con fundamento en la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales, definidos ellos en los términos del artículo 674 del Código Civil¹⁰.

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017). Radicación: 13001-23-31-000-2010-00877-01 Actores: CARMEN MILENA PALOMINO RÍOS Y OTRO

⁹ Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A. Consejero ponente (e): Hernán Andrade Rincón. Bogotá D.C., veintinueve (29) de octubre de dos mil catorce (2014). Radicación: 2985. Expediente: 25000232600020010147701. Actor: Galería Cano S.A. y otros. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Referencia: Acción Contractual.

¹⁰ Ibídem. La historia de la clasificación de los bienes de dominio del Estado, entre bienes de uso público y bienes fiscales, se desarrolló en torno al Código Civil, adoptado por la Ley 57 de 1887, en el cual se dispuso una diferenciación por razón del uso, así:

“Artículo 674. Bienes Públicos y de Uso Público. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

En ese contexto, se tiene, que si bien al artículo 674 del Código Civil., distinguió entre bienes fiscales y bienes de uso público, no consagró ninguna definición respecto de lo que debe entenderse por uno u otro, razón por la cual del desarrollo de estas nociones se han ocupado tanto la jurisprudencia como la doctrina. Sin embargo, de las normas del Código Civil sí se deriva una primigenia clasificación –que hoy en día ha sido ampliada a través de diferentes disposiciones:

i). Bienes fiscales propiamente dichos, que se gobernaban por el Código Fiscal y el Código de Régimen Político y Municipal y en lo no previsto por ellos por la legislación común;

ii) Bienes fiscales adjudicables como las minas y los baldíos;

iii) Bienes de uso público, que se gobernaban por las reglas del derecho público, son aquellos que se caracterizan por pertenecer al Estado u otra entidad de derecho público, estar destinados al uso común de los habitantes y encontrarse por fuera del comercio, es decir, se reputan –de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política- como bienes **inalienables, imprescriptibles e inembargables**¹¹.

Vale decir, que entre este tipo de bienes se incluían, además, los denominados baldíos reservados de la Nación (como las islas y costas) considerados inadjudicables y, de hecho, el artículo 166 del Decreto 2324 de 1984 establece que “[l]as **playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso o goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni el subsuelo [...]**”. (negrilla fuera de texto) [...]]».

Si además **su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio**, como el de calles, plazas, puentes y caminos, **se llaman bienes de la Unión de uso público** o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman **bienes de la Unión o bienes fiscales.**”

De conformidad con la norma citada, la diferencia entre los bienes de uso público y los bienes fiscales en la legislación civil radicó en la destinación o forma de su utilización.

En ese ámbito se consideraron bienes de uso público aquellos que destinados al uso general de los habitantes de un territorio. Los bienes fiscales por oposición a lo anterior, son aquellos que pertenecen al Estado, pero no están al servicio libre de la comunidad, sino destinados al uso privado del Estado, para sus fines propios, que en ocasiones pueden aparecer incompatibles con la utilización indiscriminada por el público. En 1940 la Corte Suprema de Justicia explicó así esa clasificación: “Los bienes del Estado son de uso público o fiscales. A estos últimos se les llama también patrimoniales. Una granja por ejemplo, es un bien de esta clase. El Estado los posee y administra como un particular. Son fuentes de ingresos y como propiedad privada están sometidos al derecho común. Los primeros, los de uso público, son aquellos cuyo aprovechamiento pertenece a todos los habitantes del país, como los ríos, las calles, los puentes, los caminos, etc. Los bienes de uso público, lo son por su naturaleza o por el destino jurídico; se rigen por normales legales y jurídicas especiales”

La Constitución Política de 1991, se refirió a los **Bienes de Uso Público**, concediéndoles tres prerrogativas: inalienables, imprescriptibles e inembargables, en la siguiente disposición:

Artículo 63.- "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

Artículo 102. "El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen (sic) a la Nación".

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia **C-183 de 2003**. Referencia: expediente D-4244. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6, numeral 3, parcial de la Ley 768 de 2002 “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”. Demandante: Ernesto Rey Cantor. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra. cuatro (4) de marzo de dos mil tres (2003).

De conformidad con la anterior clasificación, solo los bienes fiscales propiamente dichos y los bienes fiscales adjudicables son susceptibles de enajenación por parte del Estado; dichos bienes corresponden a los que siendo de dominio del Estado no son de uso público, por lo que su propiedad se encuentra regida por el derecho común, el anterior concepto ha sido desarrollado por la jurisprudencia, entre otras, en la sentencia C-183 de 2003, en la cual la Corte Constitucional indicó:

“[...] En esta categoría se encuentran los bienes fiscales, definidos en el artículo 674 del Código Civil como “[l]os bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales”, denominados también bienes patrimoniales del Estado o de las entidades territoriales sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común[3].

Los bienes fiscales o patrimoniales se encuentran destinados a la prestación de servicios públicos que la administración utiliza de forma inmediata, como por ejemplo los edificios en que funcionan las oficinas públicas. Dentro de esta clase de bienes, también se encuentra lo que se denomina bienes fiscales adjudicables, que son aquellos que la Nación puede traspasar a los particulares que cumplan con las exigencias establecidas en la ley, como es el caso de los bienes baldíos [...]”.

Definidos los bienes que son susceptibles de enajenación por parte del Estado, se entran a delimitar los requisitos que deben cumplirse para la venta de los mismos, específicamente cuando se trate de bienes cuyo titular del derecho de dominio sea un municipio o distrito, precisándose que de conformidad con la normatividad aplicable, la venta de bienes fiscales propiamente dichos tiene un marco normativo diferente de la que recae sobre bienes fiscales adjudicables, por lo cual se estudiara cada una por separado.

La Sala precisa que el marco normativo al que se hará referencia corresponde al vigente para el año de la expedición del acto administrativo cuya legalidad se estudia, esto es 1991, ya que la normatividad sobre enajenación de bienes estatales ha sufrido diversas modificaciones en virtud de la expedición de la Ley 80 de 28 de octubre de 1993, «[...] *Por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública* [...]» y la Ley 388 de 18 de julio de 1997, «[...] *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones* [...]», entre otras.

En el caso de los bienes fiscales propiamente dichos, su régimen jurídico se encuentra establecido en el Decreto 1.333 de 25 de abril de 1986, «[...] *Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal [...]*», el cual, en su artículo 167, prevé que la administración y disposición de los bienes propiedad de los municipios se sujetará a las normas que para el efecto emita el Concejo, de lo que se colige que es a éste al que le corresponde determinar la manera como se ejercerá el derecho de dominio por parte del ente territorial.

En concordancia con lo anterior, el numeral 7º del artículo 92 del Código de Régimen Municipal, en lo atinente a la enajenación de los bienes pertenecientes a los municipios determina lo siguiente:

«[...] **ARTICULO 92.** Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:

7. Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, **enajenar bienes municipales** y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos [...]

Así las cosas, conforme al anterior marco normativo, para la venta de bienes fiscales propiamente dichos propiedad de un municipio o distrito, se requiere autorización expresa por parte del Concejo, la cual regirá los requisitos que deban cumplirse para que el acto de venta sean realizado.

En cuanto los bienes fiscales adjudicables, previo al estudio de los requisitos necesarios para su venta, debe precisarse que al ser objeto del presente proceso la legalidad del acto administrativo mediante el cual se autorizó la venta de un bien inmueble por parte del Distrito de Santa Marta, de dicha categoría de bienes, solo es relevante el estudio de los denominados bienes baldíos, los cuales de conformidad con el artículo 675 del Código Civil corresponden a aquellos inmuebles que estando dentro del territorio nacional carezcan de dueño, por lo que su propiedad pertenece a la nación.

Así las cosas, en lo referente a los requisitos para su venta, los baldíos se clasifican en urbanos o rurales, categorización de la que depende la manera como los mismos pueden ser transferidos a personas privadas, ya que los primeros se rigen por las reglas de la Ley 160 de 1994, «[...] *Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de*

Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones [...]», entretanto los segundos por la Ley 137 de 1959.

Tratándose de baldíos urbanos, la Ley 137 de 1959, en su artículo 7º, dispuso que la propiedad de los mismos se cediera por parte de la nación a los municipios o distritos en cuya área urbana se encuentren ubicados, entes territoriales que a su vez, de conformidad con el artículo 3º, debían realizar la transferencia del dominio, a título de compraventa, a los particulares que hubiesen realizado mejoras en dichos bienes. La compraventa de los baldíos urbanos se rige por las reglas contenidas en los artículos 4º, 5º y 6º de la Ley 137 de 1959, que para el efecto establecen:

«[...] **ARTÍCULO 4º** Dentro del término de dos años, contados a partir de la vigencia de esta ley, los propietarios de mejoras podrán proponer al Municipio de Tocaima la compra de los respectivos solares, y éste procederá a vendérselos con preferencia, a cualquier otro proponente y a expedirles la correspondiente titulación, cumpliendo los requisitos que a continuación se expresan:

- a. En cada caso se procederá a hacer el avalúo del respectivo solar por peritos designados así: uno por el municipio, otro por el proponente y un tercero nombrado por los dos anteriores;
- b. El precio de venta será el equivalente al 10% del avalúo a que se refiere el inciso anterior, y
- c. El municipio destinará los fondos que le produjeren los contratos de compraventa de los solares, a la construcción del acueducto de Tocaima

PARÁGRAFO. En caso de solares no ocupados o en el de propietarios de mejoras que no propusieren la compraventa respectiva dentro del término señalado en este artículo, el precio se fijará libremente por municipio.

ARTICULO 5º Antes de otorgar escritura de venta de un predio de los que se encuentren en la situación prevista en la presente Ley, el Municipio emplazará a quienes se crean con derecho a su adquisición, mediante edicto que será publicado profusamente para que se presenten a hacer valer sus derechos dentro de los treinta días siguientes.

La venta que se haga sin el cumplimiento de este requisito será nula.

ARTICULO 6° Si hubiere controversia sobre la calidad de ocupante, poseedor o titular de mejoras, el Municipio se abstendrá de vender mientras la justicia decide.

De conformidad con las anteriores normas, la venta de baldíos urbanos debe reunir los siguiente requisitos: (i) ser solicitada por el poseedor que haya efectuado mejoras sobre el bien; (ii) realizar el emplazamiento de las personas que consideren tener derecho sobre el bien objeto de venta; (iii) no puede ser realizada cuando exista controversia en relación a la calidad de ocupante, poseedor o titular de las mejoras, caso en el cual solo podrá procederse a la venta cuando la justicia decida sobre dicha controversia.

En lo referente al último de los requisitos, esto es la inexistencia de controversias sobre el bien objeto de venta, es necesario indicar que de conformidad con el artículo 82 del CCA, a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le corresponde resolver sobre la legalidad de los actos administrativos mediante los cuales se ordene la venta de bienes propiedad de un municipio, por lo cual su competencia se circunscribe a determinar el cumplimiento de los requisitos legales exigidos para la misma, **sin que le sea dable definir sobre la controversia que pueda existir respecto de la titularidad de los derechos que tengan sobre el bien posibles propietarios o poseedores.**

II.5.- Las facultades del Alcalde Distrital de Santa Marta para la venta de bienes propiedad del Distrito.

La Resolución 1099 de 31 de diciembre 1991, mediante la cual se ordenó la venta al señor Ricardo Alfonso Danies González de un lote de terreno propiedad del Distrito de Santa Marta, fue expedida por el Alcalde Distrital en ejercicio de las facultades legales contenidas en la Ley 137 de 1959, así como de las otorgadas por el Concejo Distrital en el Acuerdo 014 de 17 de septiembre de 1990, por lo cual es necesario analizar las mismas con miras a determinar cuáles eran los requisitos que de conformidad con dichas normas, el acto administrativo demandado debía atender.

Ley 137 de 1959, su artículo 3º¹², otorgó a los alcaldes municipales o distritales según el caso, facultades para dar en venta aquellos predios que estando dentro de su circunscripción correspondieran a baldíos urbanos en los cuales se hayan construido mejoras por parte de poseedores particulares, caso en el cual la orden de venta debe cumplir con los requisitos previstos en sus artículos 4º, 5º y 6º, que fueron materia de estudio en el acápite anterior.

Por su parte, el Acuerdo Distrital 014 de 17 de septiembre de 1990, expedido por el Concejo Distrital de Santa Marta, en ejercicio de la competencia contenida en el numeral 7º del artículo 92 del Código de Régimen Municipal, al regular la autorización para enajenar bienes propiedad del Distrito, facultó al Alcalde Distrital de la siguiente manera:

«[...] ARTÍCULO PRIMERO: Facultase al Alcalde Del Distrito para que por el término de un año, dé en venta directamente a los poseedores que han construido en terreno propiedad del Distrito de Santa Marta en los sectores cuya comprensión territorial ésta determinada en los numerales 1,2,3 y 5 del artículo tercero del Decreto 342 de 10 de julio de 1990 emanado de la Alcaldía Distrital de Santa Marta, es decir que únicamente podrán acogerse a éste acuerdo los poseedores de terrenos que se encuentran ubicados en las jurisdicciones que correspondan a las Alcaldías Menores del Norte, Sur, Mamatoco y Gaira [...]»

De conformidad con la norma transcrita, el Alcalde Distrital fue facultado para la venta de todo lote de terreno propiedad del Distrito, lo que implica que en virtud del Acuerdo Distrital podía realizar la venta no solo de los baldíos urbanos a los que refiere la Ley 137 de 1959, sino de los demás bienes que siendo propiedad del Distrito de Santa Marta tuvieran la condición de enajenables, y en los cuales poseedores privados hayan construido mejoras.

Las facultades otorgadas por el Concejo fueron delimitadas temporal y territorialmente, en el primer ámbito al término de un año, y en el segundo, a los predios que se encuentren en las jurisdicciones de las Alcaldías Menores del Norte, Sur, Mamatoco y Gaira.

En cuanto a los requisitos para la venta, el artículo 3º del Acuerdo Distrital 014 estableció que para proceder a la misma, debía acreditarse la condición de

¹² «[...] ARTICULO 3º Cédese a favor del Municipio de Tocaima la propiedad de los terrenos a que se refiere el ARTICULO 1º, a condición de que éste proceda a transferir a los propietarios de mejoras el dominio de los respectivos solares a título de compraventa, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley. (negrillas y subrayas fuera del texto original) [...]»

poseedor mediante alguno de los siguientes documentos, a saber: declaraciones extrajudiciales, escritura de protocolización, actas de posesión, o escritura pública registradas; así como anexar certificado catastral emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el que conste los datos del predio, sus medidas, linderos y la nota marginal de que se trata de un predio propiedad del Distrito de Santa Marta.

Adicionalmente a lo anterior, el artículo 5 del Acuerdo Distrital 014, determinó como condición para la venta, el que los bienes que sean objeto de la misma no tengan pleitos ni procesos pendientes.

Así las cosas, del marco normativo señalado, se concluye que, en virtud del Acuerdo Distrital 014 de 17 de septiembre de 1990, el Alcalde Distrital de Santa Marta se encontraba facultado para la venta tanto de baldíos urbanos, como de los demás bienes inmuebles propiedad del distrito, debiendo para la venta de los primeros cumplir con los requisitos exigidos por la Ley 137 de 1959, mientras que, para la de los segundos, debía acatar los requisitos contenidos en el Acuerdo Distrital 014 de 1990.

II.6.- Las excepciones previas propuestas

El tercero con interés en las resultas del proceso propuso dentro del curso del trámite procesal las excepciones de caducidad y cosa juzgada, las cuales deben ser resueltas previamente a abordar los cargos que planteados en la demanda, y que fueron analizados en la sentencia de primera instancia.

II.6.1.- Excepción de caducidad

La excepción de caducidad presentada por el tercero con interés en las resultas del proceso, se fundamenta en el hecho que para la fecha de la formulación de la demanda (12 de agosto de 1992), había vencido el plazo para incoar la acción de nulidad y el restablecimiento del derecho respecto de la Resolución 1099 de 1991, en consideración a que dicho acto administrativo quedó ejecutoriado el 8 de enero de 1992, esto es transcurridos 5 días desde la notificación del acto administrativo a su destinatario, la cual se produjo según su dicho el 31 de diciembre de 1991.

Como primera medida, es necesario precisar que la notificación personal de la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991 al señor Ricardo Alfonso Danies González, se produjo el 2 de enero de 1992, tal como consta en certificación expedida por la Directora Jurídica de la Alcaldía Mayor de Santa Marta el 19 de febrero de 1993, visible a folio 174 del cuaderno principal 1, y no el 31 de diciembre de 1991, como aquel lo afirma.

Respecto del término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el artículo 136 del CCA en la redacción vigente para la época de la presentación de la demanda que nos ocupa, **lo establecía en cuatro (4) meses, contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución, los cuales para el caso de los actos fictos serían contados a partir del día siguiente a aquel en que se hubiese configurado el silencio negativo.**

Así las cosas, la norma prevé dos maneras de contabilizar el término de caducidad, la primera desde el momento en que el acto se notifique, publique o ejecute, y la segunda desde la configuración del silencio administrativo negativo. En el presente asunto, el tercero interviniente considera que la misma debía ser contabilizada desde la notificación efectuada a él como destinatario del acto, interpretación que resulta errada por las razones que a continuación se precisan.

El deber de publicidad es un principio que rige la función pública desde su previsión en el artículo 209 de la Constitución Política, y dentro del procedimiento administrativo se concreta a través de los mecanismos de notificación y comunicación contemplados por la Ley, que para los trámites regentados por el Código Contencioso Administrativo se encuentran establecidos en sus artículos 43 a 48, previéndose por el artículo 44, el deber de notificar al interesado las decisiones que pongan fin a la actuación administrativa, entretanto el artículo 46 establece la publicación de los actos particulares que a juicio de la autoridad afecten de forma inmediata y directa a terceros, normas de las cuales se desprende que es un deber de la administración garantizar los derechos de terceros que puedan tener interés en las decisiones que se emiten como resultado de una actuación administrativa.

Aplicando las anteriores consideraciones al caso concreto, tenemos que los demandantes, intervinieron en la actuación administrativa que dio lugar a la emisión de la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991, como opositores a la

autorización de venta, razón por la cual no se trata de terceros posiblemente afectados, sino de verdaderos sujetos interesados en las resultas de la misma, de lo que es dable concluir que la administración tenía el deber de notificarles el acto administrativo que pondría fin a la actuación, para que frente al mismo ejercieran sus derechos.

De esta manera es claro que la Alcaldía Mayor de Santa Marta, omitió notificar la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991 a los señores Roberto Laignelet Galvis, Ligia Bautista de Laignelet, así como a la sociedad L&B Inversiones Ltda., razón por la cual la interposición del recurso de reposición por parte de estas personas, mediante escrito del 12 de febrero de 1992 (folio 35-45, Cuaderno Principal 1), conllevó que, de conformidad con los artículos 48 del CCA y 330¹³ del Código de Procedimiento Civil, se entendieran notificados por conducta concluyente. Esta Sección, en la sentencia de 19 de diciembre de 2005, Magistrado Ponente: Rafael Enrique Ostau de Lafont Pianeta¹⁴, indicó sobre este fenómeno, lo siguiente:

«[...] En el presente asunto, pese a que el a quo no contabilizó debidamente el referido término de caducidad, pues lo hizo teniendo en cuenta la fecha del acto acusado y no la fecha en que el interesado tuvo conocimiento del mismo, revisada la actuación se observa que la demanda fue promovida luego de transcurrido el término para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho señalado en la norma antes citada.

En efecto, si bien no existe constancia acerca de la notificación del acto demandado en los términos señalados en los artículos 44 y 45 del C.C.A. sí se tiene certeza sobre la fecha en que la parte actora conoció dicho acto, y por lo tanto es a partir de la misma desde cuando debe contabilizarse el término de caducidad de la acción.

¹³ La norma vigente para la época de la actuación administrativa establecía:

ARTÍCULO 330. Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la menciona en escrito que lleve su firma, o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda constancia en el acta, se considerará notificada personalmente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la audiencia o diligencia.

Cuando una parte retire el expediente de la secretaría en los casos autorizados por la ley, se entenderá notificada desde el vencimiento del término para su devolución, de todas las providencias que aparezcan en aquél y que por cualquier motivo no le hayan sido notificadas

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA. Consejero ponente: RAFAEL ENRIQUE OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil cinco (2005). Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00120-01. Actor: MULTIBIENES LTDA. Demandado: DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES. Referencia: APELACION AUTO.

La notificación en este caso se produjo por conducta concluyente, en los términos del artículo 330 del C.P.C., pues la parte actora manifestó de manera expresa que conoció sobre la existencia y el contenido del oficio demandado.

Sobre el particular, es relevante señalar que esta Sección en sentencia de 13 de junio de 1996, dictada dentro del expediente num. 3690, con ponencia del Magistrado Ernesto Rafael Ariza Muñoz, precisó que en los procesos contencioso administrativos es aplicable la previsión del artículo 330 del C.P.C. relativa a la notificación por conducta concluyente, en consideración a que el artículo 48 del C.C.A., que regula esa misma materia, presenta un vacío, como quiera que no contempla la posibilidad de que el interesado, a pesar de no haberse surtido las formalidades para la notificación personal o por edicto, pueda tener conocimiento de la existencia y contenido del acto, esté en desacuerdo con el mismo y no hubiere ejercido en tiempo los recursos gubernativos procedentes, evento en el que es aplicable la norma del C.C.P., en virtud de la remisión del artículo 267 del C.C.A.¹⁵ [...]».

En el mismo sentido, la sentencia del 18 de octubre de 2007, Magistrado Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta¹⁶, la Sala señaló:

«[...] En el presente asunto, considera la Sala importante precisar que el objeto del recurso de alzada se circunscribe a dilucidar el momento a partir del cual comenzó a operar la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el aquí recurrente.

En efecto, dicha acción es instrumento de impugnación de actos administrativos particulares como los discutidos, y siendo ello así la única forma prevista en el ordenamiento jurídico para que estos actos produzcan los correspondientes efectos, es a través de su notificación personal, o en su defecto, por medio de la notificación por edicto, tal y como lo preceptúan los artículos 44 y s.s. del C.C.A., a menos que se produzca la notificación por conducta concluyente a que se refiere el artículo 48 del mismo código, en armonía con las normas del Código de Procedimiento Civil que regulan complementariamente la materia.

En tal sentido, se tiene que en el caso que nos ocupa a juicio del demandante no hubo acto de notificación de la Resolución No. 035 del 23 de enero de 2001, razón por la cual al no existir certeza de tal

¹⁵ Así mismo, en sentencia de 9 de diciembre de 2004, proferida en el expediente núm. 1995 05799 01, M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, la Sección encontró procedente la notificación por conducta concluyente en los términos prescritos en el C.P.C.

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá D.C., dieciocho (18) de octubre de dos mil siete (2007). Radicación número: 73001-23-31-000-2007-00017-01. Actor: JORGE ENRIQUE SALAS. Demandado: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN LUIS – TOLIMA.

circunstancia el Tribunal Administrativo del Tolima no ha debido rechazar la demanda por caducidad de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

No obstante, advierte la Sala que lo que acontece es que si bien no existe dentro del expediente documento que acredite que el acto demandado se notificó personalmente (art. 44 del C.C.A.) o por edicto (art. 45 Ibídem), si se evidencia que hubo una notificación por conducta concluyente, de modo que, pese a que el a quo no computó debidamente el referido término de caducidad, pues lo hizo teniendo en cuenta la fecha del acto acusado y no la fecha en que el interesado tuvo conocimiento del mismo, revisada la actuación se observa que, de todas maneras, la demanda fue promovida luego de transcurrido el término para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, como se explicará a renglón seguido.

El artículo 48 del C.C.A. consagra los eventos en los cuales puede deducirse de manera inequívoca de los actos o comportamientos de una persona, que ésta tiene conocimiento de una decisión administrativa que la ha afectado:

“Art. 48.- Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales...”

Sin embargo, además de lo anterior, teniendo en cuenta varios pronunciamientos de la Sección Primera del Consejo de Estado¹⁷, la notificación de un acto por conducta concluyente también puede presentarse cuando se demuestre que el interesado tiene pleno conocimiento de la decisión, como por ejemplo, por la presentación de una demanda, por la presentación de una queja, y en todo caso por las circunstancias previstas en el artículo 330 del Código de Procedimiento Civil¹⁸. Al respecto la Corporación expuso lo siguiente:

“En lo que concierne a la notificación por conducta concluyente el Artículo 48 ibidem prevé que ella tiene por finalidad convalidar o legitimar la falta o irregularidades de la notificación personal o por

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 21 de febrero de 2002. Núm. Rad.: 1992-07802. C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola.

Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 21 de febrero de 2002 Núm. Rad.: 1994-02216. C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Consejo de Estado. Sección Primera. Auto del 19 de diciembre de 2005. Núm. Rad.: 2004-00944. C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 9 de diciembre de 2004. Núm. Rad.:1995-05799 C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

¹⁸ BERROCAL GUERRERO Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Cuarta Edición. Librería Ediciones del Profesional Ltda.

edicto y sólo procede en dos eventos: cuando el interesado conviene con el acto, esto es, está de acuerdo con el contenido del mismo; o cuando el mismo utiliza en tiempo los recursos gubernativos procedentes.

Al circunscribirse a los dos eventos anotados aparece claro que el citado Artículo 48 presenta un vacío y es el de que no contempla la posibilidad de que el interesado, a pesar de no haberse surtido las formalidades para la notificación personal o por edicto, puede tener conocimiento de la existencia y contenido del acto, esté en desacuerdo con el mismo y no hubiere ejercido en tiempo los recursos gubernativos procedentes. Ante tal vacío, debe acudir a las normas del Código de Procedimiento Civil, por mandato del Artículo 267 del C.C.A.

El Estatuto Procesal Civil en su Artículo 330 regula la notificación por conducta concluyente, así:

“Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la menciona en escrito que lleve su firma o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda constancia en el acta, se considerará notificada personalmente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la audiencia o diligencia...”¹⁹ [...]».

En la sentencia del 20 de junio de 2012, Magistrado Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno (E)²⁰, la Sección nuevamente se pronunció al respecto en el siguiente sentido:

«[...] Pues bien, aunque como lo señaló el a quo, la demandante no fue vinculada formalmente a la mencionada actuación administrativa, en condición de tercera con interés directo, y no le fueron dadas a conocer las decisiones proferidas en dicho procedimiento, puesto que no se efectuó la publicación de que trata el artículo 46 del C.C.A.²¹, encuentra la Sala, una vez revisados los antecedentes administrativos de los actos acusados (obrantes en los cuadernos anexos) que sí hubo una notificación por conducta concluyente de la orden de restitución del bien de uso público dispuesta en la Resolución 199 de 1995. En efecto, consta en el expediente que la señora Ivonne Restrepo Sandoval, contrario a lo señalado en la demanda, tuvo conocimiento de la citada resolución aun antes de que se practicara la diligencia de restitución dispuesta en ella.

¹⁹ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 13 de junio de 1996. Rad. Núm.: 3690. C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

²⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA. Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO (E). Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil doce (2012). Radicación número: 13001-23-31-000-1998-00128-02. Actor: IVONNE RESTREPO SANDOVAL. Demandado: DISTRITO TURISTICO Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS.

²¹ “Artículo 46. Publicidad. Cuando, a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa e inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones.”

El artículo 48 del C.C.A. consagra los eventos en los cuales puede deducirse de manera inequívoca de los actos o comportamientos de una persona, que ésta tiene conocimiento de una decisión administrativa que la ha afectado:

“Artículo 48.- Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales...”

Sin embargo, además de lo anterior, teniendo en cuenta varios pronunciamientos de la Sección Primera del Consejo de Estado²², la notificación de un acto por conducta concluyente también puede presentarse cuando se demuestre que el interesado tiene pleno conocimiento de la decisión, como por ejemplo, por la presentación de una demanda, por la presentación de una queja, y en todo caso por las circunstancias previstas en el artículo 330 del Código de Procedimiento Civil²³. Al respecto la Corporación expuso lo siguiente:

“En lo que concierne a la notificación por conducta concluyente el Artículo 48 ibídem prevé que ella tiene por finalidad convalidar o legitimar la falta o irregularidades de la notificación personal o por edicto y sólo procede en dos eventos: cuando el interesado conviene con el acto, esto es, está de acuerdo con el contenido del mismo; o cuando el mismo utiliza en tiempo los recursos gubernativos procedentes.”

Al circunscribirse a los dos eventos anotados aparece claro que el citado Artículo 48 presenta un vacío y es el de que no contempla la posibilidad de que el interesado, a pesar de no haberse surtido las formalidades para la notificación personal o por edicto, puede tener conocimiento de la existencia y contenido del acto, esté en desacuerdo con el mismo y no hubiere ejercido en tiempo los recursos gubernativos procedentes. Ante tal vacío, debe acudir a las normas del Código de Procedimiento Civil, por mandato del Artículo 267 del C.C.A.

El Estatuto Procesal Civil en su Artículo 330 regula la notificación por conducta concluyente, así:

²² Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 21 de febrero de 2002, núm. rad. 1992-07802, C.P. Manuel Santiago Urueta Ayola; sentencia del 21 de febrero de 2002, núm. rad. 1994-02216, C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; auto del 19 de diciembre de 2005, núm. rad. 2004-00944, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; sentencia del 9 de diciembre de 2004, núm. rad. 1995-05799 C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; y auto del 18 de octubre de 2007, núm. rad. 2007-00017, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

²³ BERROCAL GUERRERO Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Cuarta Edición. Librería Ediciones del Profesional Ltda.

“Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la menciona en escrito que lleve su firma o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda constancia en el acta, se considerará notificada personalmente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la audiencia o diligencia...”²⁴

Respecto a este tema, en la sentencia C-1076 de 2002, se afirmó que la notificación por conducta concluyente:

*“... consiste en que en caso de que la notificación principal, es decir la personal, no se pudo llevar a **cabo o se adelantó de manera irregular, pero la persona sobre quien recaen los efectos de la decisión o su defensor, no actuaron en su momento pero lo hacen en diligencias posteriores o interponen recursos o se refieren al texto de la providencia en sus escritos o alegatos verbales, el legislador entiende que ese caso la persona tuvo conocimiento de la decisión**” (subrayado por fuera de texto). [...]».*

Así las cosas, la Administración Distrital tenía la obligación de pronunciarse sobre el recurso interpuesto, so pena de incurrir en un silencio administrativo negativo, como en efecto sucedió, pues vencidos los dos meses de los que trata el artículo 60 del CCA, los recurrentes no fueron notificados de decisión alguna.

Corolario de lo anotado, la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debe contabilizarse desde el momento en el cual operó, de conformidad con el artículo 60 del CCA, el silencio administrativo negativo, esto es, el 12 de abril de 1992, por lo que el término de caducidad vencía el 12 de agosto de 1992, fecha en la que se presentó la demanda, lo que conlleva a afirmar que la excepción propuesta no está llamada a prosperar.

II.6.2. Excepción de Cosa Juzgada

Alega el tercero con interés en las resultas del proceso que los hechos que son objeto del presente proceso han sido resueltos de manera definitiva por los Jueces Segundo y Sexto Penal del Circuito de Santa Marta, autoridades judiciales que, en decisiones del 16 de julio de 1992 y 1 de febrero de 1993 respectivamente,

²⁴ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 13 de junio de 1996. Rad. Núm.: 3690. C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

decretaron a su favor la cesación de procedimiento por los hechos relacionados con la venta autorizada en la Resolución 1.099 de 1991.

El Tribunal Administrativo del Magdalena declaró no probada la excepción de cosa juzgada, ya que se sustentó en la existencia de providencias ejecutoriadas emanadas de jueces penales, decisiones que, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 del CCA, no coinciden con el objeto de los asuntos de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, además de indicar que la solicitud se había presentada extemporáneamente.

El fenómeno de la cosa juzgada se encontraba regulado en los artículos 332 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 175 del Código Contencioso Administrativo, cuyo contenido es el siguiente:

«[...] **ARTÍCULO 332. COSA JUZGADA.** La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes.

Se entiende que hay identidad jurídica de partes, cuando las del segundo proceso son sucesores mortis causa de las que figuraron en el primero o causahabientes suyos por acto entre vivos celebrado con posterioridad al registro de la demanda, si se trata de derechos sujetos a registro y al secuestro en los demás casos.

La sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada erga omnes.

Los efectos de la cosa juzgada en procesos en que se ventilen cuestiones relativas al estado civil de las personas, se regularán por lo dispuesto en el Código Civil y leyes complementarias.

En los procesos en que se emplace a personas indeterminadas para que comparezcan como parte, la cosa juzgada surtirá efectos en relación con todas las comprendidas en el emplazamiento.

La cosa juzgada no se opone al recurso extraordinario de revisión [...]»

«[...] **ARTICULO 175. COSA JUZGADA.** El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:» La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada "erga omnes".

La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada "erga omnes" pero sólo en relación con la "causa petendi" juzgada.

La sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre

ambos procesos haya identidad jurídica de partes; la proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta declaración a su favor.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo intendencial, comisarial, distrital o municipal, en todo o en parte, quedarán sin efectos en lo pertinente los decretos reglamentarios [...]»

En relación con el fenómeno de la cosa juzgada, esta Corporación ha indicado que:

«[...] Sobre la cosa juzgada, ha dicho la Corte Constitucional²⁵ que es una cualidad inherente a las sentencias ejecutoriadas, por la cual aquellas resultan inmutables, inimpugnables y obligatorias, lo que hace que el asunto sobre el cual ellas deciden no pueda volver a debatirse en el futuro, ni dentro del mismo proceso, ni dentro de otro entre las mismas partes y que persiga igual objeto.

El fin primordial de este principio radica en impedir que la decisión en firme sea objeto de nueva revisión o debate, o de instancias adicionales a las ya cumplidas, o que se reabra el caso judicial dilucidado mediante el fallo que reviste ese carácter, con total independencia de su sentido y alcances, dotando de estabilidad y certeza las relaciones jurídicas y dejando espacio libre para que nuevos asuntos pasen a ser ventilados en los estrados judiciales²⁶.

La cosa juzgada responde a la necesidad social y política de asegurar que las controversias llevadas a conocimiento de un juez tengan un punto final y definitivo, a partir del cual la sociedad pueda asumir sin sobresaltos la decisión así alcanzada²⁷.

El fenómeno de la cosa juzgada opera cuando mediante decisión de fondo, debidamente ejecutoriada, la jurisdicción ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la causa petendi juzgada en proceso posterior.

Como tal, dicha figura jurídica impide que se expidan pronunciamientos futuros sobre el mismo asunto, dada su previa definición o juzgamiento a través de providencias en firme, en clara salvaguarda de la seguridad jurídica [...]»²⁸

²⁵ Sentencia C_522 de 2009.

²⁶ Sentencia C-543 de 1992

²⁷ Ídem 11

²⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. Consejera Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ. Bogotá D.C. veinticinco (25) de noviembre de dos mil catorce (2014). Radicación: 760012331000200701330 02 (19377). Demandante: HERNANDO MORALES PLAZA. Demandado: ASAMBLEA DEPARTAMENTAL Y DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA. Asunto: Nulidad Ordenanza 219 de octubre 11 de 2006

Cabe anotar que tanto el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil como el artículo 175 del CCA fueron derogados por el CGP (Artículo 303) y por el CPACA (Artículo 189).

Para resolver sobre la excepción planteada en el presente asunto, debe acudirse al artículo 82 del CCA, que establece el objeto de la la jurisdicción de lo contencioso administrativo, delimitando el mismo al juzgamiento de las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado.

De lo anterior se concluye que no existe identidad de materia entre el objeto y la causa que se definen en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual se circunscribe a estudiar la legalidad de actos administrativos, y la que corresponde a la jurisdicción ordinaria en su especialidad penal, que recae sobre la definición acerca de la responsabilidad por la comisión de conductas delictivas, razón por la cual las decisiones emitidas por los Juzgados Segundo y Sexto Penal del Circuito de Santa Marta respecto de la responsabilidad penal del Señor Ricardo Alfonso Danies González, no genera efectos de cosa juzgada sobre el presente asunto, en el cual se esta resolviendo sobre la legalidad de la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, expedida por el Alcalde Distrital de Santa Marta.

II.7.- Los cargos formulados en la demanda.

Los demandantes presentaron cinco cargos contra la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, los cuales se proceden a analizar para poder definir si la sentencia de primera instancia debe ser confirmada o revocada.

II.7.1. El predio objeto de autorización para venta no corresponde a uno de aquellos adquiridos por los municipios por cesión de la Nación, que son los únicos que pueden ser adjudicados de conformidad con la Ley 137 de 1959.

El primer cargo planteado refiere a la violación de la Ley 137 de 1959, pues en consideración de los accionantes el predio cuya venta fue autorizada en la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, no es de aquellos adquiridos por los municipios por cesión de terrenos urbanos por parte de la Nación.

La Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, se encuentra fundada en las facultades que le corresponden al Alcalde Mayor de conformidad con la Ley 137 de 1959, así como en las otorgadas por el acuerdo 014 de 1990 por el Concejo Distrital de Santa Marta, razón por la cual para definir sobre el cargo presentado debe efectuarse un análisis en conjunto de dichas normas.

El artículo 7° de la Ley 137 de 1959 establece la cesión a todos los municipios de los terrenos urbanos que se encuentren en la misma condición jurídica del municipio de Tocaima, esto es, terrenos en los que particulares hubieran realizado mejoras. Tal como lo ha determinado la Sala de Consulta y el Servicio Civil del Consejo de Estado²⁹, estos terrenos corresponden a los denominados baldíos urbanos, es decir que se trata de predios que eran propiedad de la Nación, y en virtud de la construcción de mejoras por parte de particulares, se ceden a los municipios a condición de que estos los adjudiquen para la venta a los primeros.

Se encuentra probado en el expediente que el predio cuya venta se autorizó en la Resolución 1099 de 1991, fue adquirido por el Distrito de Santa Marta, mediante compra que se hiciera a la Shell Company, perfeccionada en la Escritura Pública 66 de 13 de febrero de 1956 de la Notaría Segunda de Santa Marta visible a folios 16 a 27 del cuaderno 2, razón por la cual, contrario a lo determinado por la sentencia de primera instancia, el mismo no cumple con la condición jurídica exigida por la Ley 137 de 1959 para poder realizar la adjudicación y venta a quien como poseedor le hubiese efectuado mejoras a un bien baldío urbano

Sin embargo, nótese como el artículo 1° del Acuerdo Distrital 014 de 1990, otorgó facultades al Alcalde Mayor de Santa Marta *«[...] para que por término de un año, dé en venta directamente a los poseedores que han construido en terreno de*

²⁹ En concepto con radicación nro. 1.592 de cuatro (4) de noviembre de dos mil cuatro (2005), con ponencia de los Consejeros Gustavo Aponte Santos y Enrique José Arboleda Perdomo precisó: “Ante todo, el ámbito de aplicación de la norma: regula la posibilidad de venta por los municipios, de los terrenos baldíos urbanos, que a la fecha de entrada en vigencia de la ley se encontraban ocupados por personas propietarias de mejoras, quienes tenían la alternativa de proponer su compra dentro de los dos años siguientes y así obtener un precio muy favorable (10% de su valor), o bien, proponerla después de este lapso perdiendo éste beneficio. Es claro que los ocupantes posteriores de terrenos baldíos no tenían este derecho de obtener la venta de los lotes ocupados, pues la ley tan solo reguló y fijó un procedimiento para la situación de hecho existente al momento de expedirse la ley.”

propiedad del Distrito de Santa Marta [...]», de lo que se desprende que con base en la habilitación del Concejo, sí era posible la enajenación de cualquier bien propiedad del distrito en el cual un particular hubiera realizado mejoras, esto sin atención al título mediante el cual la entidad territorial hubiera adquirido el dominio.

Como se anotó en precedencia, el predio objeto de venta en virtud de la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, corresponde a un lote urbano propiedad del Distrito de Santa Marta, por lo cual el mismo cumple el requisito estipulado por el artículo 1° del Acuerdo 014 de 1990, consecuencia de lo cual el cargo formulado no está llamado a prosperar.

II.7.2. La venta del bien se encontraba prohibida expresamente por el artículo 6° de la Ley 137 de 1959, ya que existía controversia sobre la propiedad del mismo

El segundo cargo refiere que la venta del bien adjudicado mediante Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, se encontraba prohibida ya que sobre la propiedad del mismo existían controversias, por lo que de conformidad con el artículo 6° de la Ley 137 de 1959, no resultaba viable realizar su enajenación.

En efecto, el artículo 6°³⁰ de la Ley 137 de 1959, establece que en caso de existir controversias sobre la calidad de ocupante, poseedor o titular de las mejoras, el municipio debía abstenerse de realizar la venta hasta tanto las mismas sean resueltas por la justicia; no obstante, tal como se resolvió con precedencia, el bien objeto de venta en virtud del acto administrativo demandado, no corresponde a un baldío urbano, por lo que dicha norma no le resulta aplicable.

Sin embargo, es necesario precisar que, tal como se señaló en el acápite correspondiente a las facultades del Alcalde Distrital de Santa Marta (II.5), las ventas de los bienes propiedad del Distrito que no correspondan a baldíos urbanos, deben cumplir con los requisitos del Acuerdo Distrital 014 de 1990, el cual en su artículo 5° prevé *«[...] las ventas a que se refiere el presente Acuerdo, se realizarán a aquellos terrenos que no tengan pleitos, ni procesos pendientes [...]»*, corolario de lo cual, la inexistencia de controversia sobre el predio objeto de

³⁰ ARTICULO 6° Si hubiere controversia sobre la calidad de ocupante, poseedor o titular de mejoras, el Municipio se abstendrá de vender mientras la justicia decide.

compraventa es un requerimiento imperativo para la autorización de la misma, razón por la que habrá de analizarse la situación jurídica del predio adjudicado al señor Ricardo Alfonso Danies González.

Como se evidencia en el acto administrativo de 18 de diciembre de 1991, visible en los folios 27 a 31 del cuaderno principal del expediente, desde el momento de la apertura del procedimiento administrativo, el Distrito de Santa Marta conoció la existencia de una serie de controversias sobre la calidad de poseedor del Señor Ricardo Alfonso Danies González, la cual se cifraban en el hecho consistente en que el lote cuya adjudicación se pretendía se encontraba dentro predios privados de la Urbanización Cantamar de El Rodadero, situación esta última reconocida en el auto del Alcalde Mayor de Santa Marta de 18 de diciembre 1991, visible a folio 32 del cuaderno principal. En el acto administrativo de 18 de diciembre consta lo siguiente:

«[...] 1°.- Mediante escrito calendado Abril 2 de 1.991, el señor RICARDO DANIES GONZÁLEZ solicita al Alcalde Mayor darle en venta un lote de terreno del cual detenta la posesión y que es de propiedad del Distrito, ubicado en el Corregimiento de Gaira-Sur en la Carrera 1ª Número 20ª-44 [...] 2°.- A través de auto de fecha Abril 8 de 1.991, la Alcaldía Mayor del Distrito de Santa Marta, considerando que la solicitud de adjudicación impetrada por el señor RICARDO DANIES GONZÁLEZ reunía los requisitos exigidos por la Ley 137 de 1.959, Decretos Reglamentarios y el Acuerdo 014 del 17 de Septiembre de 1.990, ordenó su admisión y la consecuente tramitación [...] Dentro del término de la publicación del Edicto de que hablan los Artículos 7° del Decreto 1948 de 1.960 y 3° del Acuerdo 014 del 17 de Septiembre de 1.990, presentaron oposición a la solicitud de adjudicación, el Dr. EDGAR MORELLI CEBALLOS, en nombre y representación del señor JAIRO BAUTISTA MENDEZ y la doctora GLADYS DE LEÓN PEÑARANDA, quien como se dijo representa al señor ALVARO LEINELETH RUEDA, ROBERTO LAINLETH GALVIS y LIGIA BAUTISTA DE LAINLETH, argumentando derechos de propiedad respecto del inmueble demandado en adjudicación [...]»

La existencia de controversias sobre la titularidad de los derechos reales del bien entregado en venta, llevó a que el tercero con interés en las resultas del proceso, en sede del grado jurisdiccional de consulta, presentara el 12 de octubre de 2011 solicitud de nulidad de todo lo actuado por falta de competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para conocer el presente asunto, en consideración que ante la Justicia Ordinaria se tramitaba proceso reivindicatorio sobre el inmueble materia de litigio, petición que si bien resuelta negativamente mediante auto de noviembre 13 de 2012, guarda relación con el fondo del

presente asunto, tal como lo manifiesta el auto anteriormente reseñado³¹, **pues se fundamente en la Sentencia 27 de septiembre de 2010 emitida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta, dentro de un proceso reivindicatorio³², la cual da cuenta de una controversia por la posesión del bien objeto de adjudicación, entre los demandantes en el presente proceso y el señor Ricardo Danies González.**

En el presente asunto, los demandantes pretenden la nulidad de la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, en la cual el Alcalde Distrital de Santa Marta autorizó la venta de un predio al señor Ricardo Danies González, por lo cual, tal como se señaló previamente en esta providencia, a esta Corporación le corresponde de manera exclusiva establecer si dicho acto administrativo cumplió o no con los requisitos exigidos por las normas en que debía fundarse, por lo cual es ajeno a su competencia la definición sobre si la propiedad de los bienes objeto del mismo se encuentran o no radicadas en cabeza del señor Danies González, pues ello corresponde a la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad Civil.

Conforme con el material probatorio obrante en el expediente, no cabe duda que sobre el bien cuya venta fue autorizada mediante la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991, **existían controversias sobre la calidad de poseedor, ocupante o propietario del destinatario del acto, por lo cual la Administración no podía resolver sobre las mismas, sino que debió abstenerse de autorizar la enajenación hasta que fueran resueltas por la justicia, razón por la cual el acto acusado transgredió el artículo 5° del Acuerdo Distrital 014 de 1990**, norma en la cual debía fundarse, lo que conlleva que el cargo elevado está llamado a prosperar, y debe confirmarse la sentencia de primera instancia.

Si bien con la prosperidad de uno de los cargos formulados bastaría para confirmar la sentencia que decreto la nulidad de la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991, con miras a garantizar en este grado jurisdiccional la revisión integral de la decisión de primera instancia se procede a analizar los cargos restantes.

³¹ Se lee del auto a folio 765 del cuaderno tres del expediente: «[...] A lo anterior debe agregarse que el traslado con fines probatorios del proceso reivindicatorio que surtió ante la Justicia Ordinaria, a este proceso y su consiguiente valoración, así como la incidencia y sus efectos en el proceso contencioso, constituyen aspectos propios del estudio de fondo cuya definición sólo se efectuará en el último acto procesal con la cual se decida, en segunda instancia el litigio que dio lugar al proceso citado en la referencia [...]».

³² Folios 639 a 650 cuaderno 3 del expediente.

II.7.3. El bien objeto de venta no se encuentra en la jurisdicción de las Alcaldías Menores respecto de las cuales el Acuerdo Distrital 014 de 1990 autorizó la enajenación onerosa a favor de poseedores

El tercer cargo formulado se fundamentó en que el bien objeto de venta no se encuentra en la jurisdicción de las Alcaldías Menores respecto de las cuales el Acuerdo Distrital 014 de 1990 autorizó la enajenación onerosa a favor de poseedores, pues el mismo se haya localizado en la Alcaldía Menor de El Rodadero.

Las facultades otorgadas al Alcalde Mayor de Santa Marta para dar en venta a poseedores predios propiedad del Distrito, fueron limitadas territorialmente en el artículo primero del Acuerdo Distrital 014 de 1990, que establece «[...] *para que por el término de un año, dé en venta directamente a los poseedores que han construido en terreno de propiedad del Distrito de Santa Marta en los sectores cuya comprensión Territorial está determinada en los numerales 1, 2, 3 y 5 del Artículo tercero del Decreto 342 del 10 de Julio de 1990 emanado de la Alcaldía Distrital de Santa Marta; **es decir que únicamente podrán acogerse a éste Acuerdo los poseedores de Terrenos que se encuentren ubicados en las Jurisdicciones de que responden a las Alcaldías Menores de Norte, Sur, Mamatoco y Gaira.** [...]»], por lo tanto debe procederse a determinar si el predio cuya adjudicación para la venta se dio mediante el acto cuya legalidad acá se debate se encontraba dentro de alguna de dichas circunscripciones.*

El auto emitido por el Alcalde Mayor de Santa Marta el 18 de diciembre de 1991, visible a folio 32 del cuaderno principal, determina expresamente que el predio cuya venta es autorizada en la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991 se encuentra dentro de la Urbanización Cantamar de El Rodadero, la cual, de conformidad con el certificado emitido por el Director del Departamento Administrativo de Planeación Distrital de Santa Marta el 28 de enero de 1992, obrante a folio 46 del cuaderno principal, se encuentra en jurisdicción de la Alcaldía Menor de El Rodadero, de conformidad con el Decreto 266 de 27 de diciembre de 1987.

Se encuentra entonces probado que el predio cuya venta se autorizó en el acto enjuiciado estaba por fuera de las jurisdicciones para las cuales el Alcalde Mayor contaba con facultades, razón por la cual la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, fue emitida por fuera de las mismas, lo que constituye una falta de competencia que conlleva la prosperidad del cargo formulado.

II.7.4. La Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991 fue emitida más de tres meses después de vencido el término durante el cual el Concejo Distrital autorizó al Alcalde para la venta a poseedores de bienes propiedad del Distrito

El cuarto cargo presentado por los demandantes corresponde a la falta de competencia del Alcalde Distrital, consistente en que la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991, fue emitida más de tres meses después de vencido el término durante el cual el Concejo Distrital lo facultó para la venta a poseedores de bienes propiedad del Distrito.

El Acuerdo Distrital 014 de 1990 fue sancionado el 17 de septiembre de 1990, y para su vigencia era requerida la correspondiente publicación, acto del cual no existe prueba en el expediente.

En virtud de la inexistencia de prueba de la publicación del Acuerdo que otorgó facultades al Alcalde Distrital, el *a quo*, para poder definir sobre el término de vigencia de las facultades otorgadas por el Concejo Distrital al Alcalde, decidió dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 4 de 1913, «[...] *Sobre régimen político y municipal [...]*», según el cual la omisión en la publicación de la Ley no obsta para su vigencia, por lo que, en su consideración, el Acuerdo empezó a regir vencido el plazo máximo para su publicación establecido en el artículo 54 *ibídem*, esto es, dentro de los diez (10) siguientes a su sanción, de lo que concluyó que las facultades tuvieron vigencia entre el 1 de octubre de 1990 y el 1 de octubre de 1991.

La Sala estima que la argumentación de la sentencia de primera instancia resulta equivocada, en primer lugar, porque en lo concerniente a la sanción y vigencia de los acuerdos municipales, la norma aplicable es el Decreto 1333 de 1984, en el cual se encuentran establecidas las reglas especiales aplicables a su trámite.

En efecto, el Decreto 1333 de 1984, dispone de manera específica en sus 115 y 116, la forma como debe cumplirse con la publicación de los acuerdos municipales, normas que son del siguiente tenor:

«[...] Artículo 115º.- Sancionado un acuerdo será publicado en el respectivo Diario, Gaceta o boletín Oficiales si los hubiere, o por bando en un día de concurso.

Artículo 116º.- Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción. [...]

Se sigue de las anteriores normas, que en el caso de los acuerdos municipales, los mismos solo pueden generar efectos a partir de su publicación, la cual es un requisito *sine qua non* para su entrada en vigencia. De allí que la preceptiva en concreto, no permite presumir la fecha en que dicha publicación fue surtida, como erradamente lo consideró el *a quo*.

Ahora bien, la ausencia de publicación tiene por consecuencia el que el Acuerdo Distrital 014 de 1990, no genere efectos, por lo cual, es forzoso determinar de qué manera ello afecta el acto administrativo que es objeto de estudio en el presente proceso, ya que el mismo fue emitido con fundamento en las facultades otorgadas en el reseñado Acuerdo.

La doctrina ha determinado que la publicación de los actos administrativos es necesaria como requisito para su eficacia, ya que la misma «[...] *Determina la oponibilidad y, según lo señala la ley, la entrada en vigencia de los mismos, de donde viene a ser una necesidad para hacer posible su aplicación o cumplimiento, sean generales o particulares. [...] Es por consiguiente un requisito de eficacia. Este requisito de eficacia es a su vez la consecuencia del principio de publicidad a que se encuentran sujetas las actuaciones de las autoridades administrativas, por disposición de los artículos 209 de la CP y 3º del C.P.A.C.A [...]*»³³.

Por su parte, esta Sección ha sido reiterada en precisar que la falta de publicación de un acto administrativo genera su ineficacia por inoponibilidad, dicha postura ha

³³ Luis Enrique Berrocal Guerrero. Manual del acto administrativo sexta edición. Librería Ediciones del Profesional LTDA. pág. 270.

sido fijada entre otras en la Sentencia de 3 de noviembre de 2016, en la que se señaló:

«[...] No obstante, debe recordarse que la falta de notificación de un acto administrativo no lo torna en ilegal, sino que lo hace inoponible e ineficaz frente a quien(es) lo desconoce(n). Así lo puso de presente esta Sección en sentencias de 23 de agosto de 2012 y 14 de mayo de 2015, cuando manifestó: "...la falta de notificación no atenta contra la validez del acto administrativo sino que afecta su eficacia" y "la no notificación del acto es un factor extrínseco que sólo puede generar la no producción de efectos jurídicos y no es, por lo tanto, causal de nulidad, las cuales están claramente señaladas en el artículo 84 del C.C.A.[...]"»³⁴

Tratándose de actos administrativos generales, la falta de publicación tiene por efecto la imposibilidad de que los mismos sean exigidos a los particulares destinatarios del mismo, al respecto esta Sección se ha pronunciado de la siguiente manera:

«[...] No obstante lo anterior, como lo ha venido sosteniendo esta Corporación reiteradamente, **el requisito de la publicación frente a los actos administrativos de carácter general atiende generalmente a su eficacia, es decir, a que produzcan efectos jurídicos y sean obligatorios para los particulares**, sin que la carencia de dicha exigencia dé lugar a su declaratoria de nulidad, pues la misma debe sustentarse en aspectos intrínsecos del acto relativos a su validez. Excepcionalmente el problema de publicidad puede incidir en la validez del acto, lo que no sucede en el asunto sub examine, en el cual la publicidad conduce únicamente a la inoponibilidad del mismo [...]"»³⁵ (negrilla fuera del texto)

En *el sub examine* no se acreditó la publicación del Acuerdo Distrital 014 de 1990, por lo que el mismo adolece de ineficacia por inoponibilidad, la cual, al recaer sobre un acto de carácter general, tiene por efecto que el mismo no tenga fuerza vinculante frente a sus destinatarios, por lo que las facultades otorgadas al Alcalde Distrital no podían ser ejercidas, pues no entraron en vigor.

Consecuencia de lo anterior, la Resolución 1.099 de diciembre 31 de 1991 fue expedida sin que las facultades otorgadas al Alcalde Distrital para la venta de predios estuvieran vigentes, por lo cual dicho acto administrativo fue emitido con

³⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero Ponente (E): ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS, tres (3) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) Radicación número: 13001233100020010202301 Actora: INTERANDINA DE TRANSPORTES LTDA.

³⁵ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia del 18 de diciembre de 1997. Actor: Luis Mario Duque. Demandado: Director de Catastro Municipal de Cali.

carencia absoluta de competencia, ya que el Alcalde Distrital ejerció en el mismo una potestad que no entró en vigor por la ausencia de publicación del Acuerdo en que le fue otorgada, razón por la que el cargo si está llamado a prosperar, pero por las razones expuestas en el presente acápite.

II.7.5. Se incumplió con el requisito exigido por el artículo tercero del Acuerdo Distrital 014 de 1990, pues el adjudicatario no acompañó el certificado Catastral idóneo, ya que el anexo con la solicitud fue anulado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

El último de los cargos presentados, refiere a que la autorización de venta incumplió con el requisito exigido por el artículo tercero del Acuerdo Distrital 014 de 1990, pues el adjudicatario no acompañó el certificado Catastral idóneo, ya que el anexo con la solicitud fue anulado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

De conformidad con el acto administrativo de 18 de diciembre de 1991, en el cual el Alcalde Mayor de Santa Marta resolvió la oposición que se realizó al procedimiento de autorización de venta en favor de Ricardo Alfonso Danies González, como anexo para acreditar su derecho de posesión allegó el Certificado Catastral 0931 de marzo 25 de 1991, el cual no obstante haber sido anulado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante Resolución Nro. 47-001-094-91 de mayo 6 de 1991, fue tenido en cuenta por la administración para emitir la Resolución 1.099 de 31 de diciembre de 1991.

El artículo 3º del Acuerdo Distrital 014 de 1990, estableció como requisito para acreditar la calidad de poseedor anexo el certificado catastral especial emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, sin el cual no es posible proceder a la autorización de venta, por lo que el hecho consistente en que el anexo en el trámite que dio lugar a la emisión de la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991, hubiese sido anulado con antelación a la misma, implica que dicho requisito no fue satisfecho y, por tanto, el acto administrativo desconoció una norma en que debía fundarse, razón por la cual el cargo propuesto está llamado a prosperar.

II.9.- El restablecimiento del derecho y la liquidación de perjuicios

La sentencia de primera instancia, a título de restablecimiento del derecho, ordenó la cancelación de la Escritura Pública No 013 de 3 de enero de 1992 de la Notaría Segunda del Circulo de Santa Marta, así como del folio de matrícula inmobiliaria 080-0040370, instrumentos mediante los cuales se perfecciona la venta autorizada en la Resolución 1099 de 31 de diciembre de 1991. Igualmente condenó al Distrito de Santa Marta al pago de perjuicios por un valor de DOS MIL SEISCIENTOS TREINTA Y CUATRO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y UN MIL OCHO PESOS M/L (\$2.634'681.008, 00), los cuales en su consideración fueron probados mediante dictamen pericial practicado a solicitud de los demandados.

Respecto de las anteriores determinaciones, la Sala considera que la cancelación de la escritura pública y de su anotación el folio de matrícula inmobiliaria, son la consecuencia de la nulidad del acto administrativo demandado, pues las mismas no pueden mantenerse vigentes una vez su fundamento ha perdido validez, por lo que, en dicho aspecto, la decisión de primera instancia será confirmada.

En cuanto a la indemnización de perjuicios concedida, la Sala considera pertinente precisar, que tratándose de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, es necesario demostrar, como primera medida, que los perjuicios son derivados de la ejecución del acto administrativo ilegal, aunado a lo cual se requiere probar su cuantía.

En el caso que nos ocupa, el dictamen pericial rendido por los señores Víctor Noguera Cotes y Carlos Camargo Deleón dentro del trámite de la primera instancia el día 9 de noviembre de 1993, se ocupó de verificar y cuantificar la existencia de perjuicios, los cuales en su consideración, se constituyeron en virtud de que el lote dado en venta por el distrito al señor Ricardo Alfonso Danies González estaba destinado a un proyecto urbanístico, por lo cual se causaron perjuicios a los demandantes, cuantificados en un valor de seiscientos noventa y ocho millones seiscientos setenta y seis mil setenta pesos (\$698.676.070), valor este último que quedó en firme, por la falta de contradicción del mismo por parte del Distrito de Santa Marta. La tasación se realizó en la siguiente forma:

«[...] AVALUO DEL PROYECTO DE LA CALLE 20A DE LA URBANIZACIÓN CANTAMAR SEGÚN IPC DEL DANE [...] Estudio de costos a 30 de junio de 90 según anexos al proceso de Álvaro Laignelet Rueda Arquitecto en un área de 750M2 [...] \$4.662.990.00 [...] SON: NUEVE MILLONES NOVECIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS M/cte.

AVALUO DE CANTAMAR TAUROLOTE # 17 DE LA URBANIZACIÓN CANTAMAR SEGÚN IPC DEL DANE [...] ESTUDIO DE COSTOS DE LA OBRA MULTIFAMILIAR TURÍSTICO CON UN ÁREA DE 1.736.50 M2 SEGÚN ANEXOS AL PROCESO DE ALVARO LAIGNELET RUEDA A JULIO 30/90 [...] \$281.555.850.00 [...] SON: QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES NOVECIENTOS OCHETA Y OCHO MIL OCHOCIENTOS DOCE PESOS M/cte.
[...]

AVALÚO DE LA AGRUPACIÓN GEMINIS LOTE # 16 DE LA URBANIZACIÓN CANTAMAR SEGÚN EL IPC DEL DANE [...] ESTUDIO DE COSTOS DE LA OBRA A ABRIL/90 SEGÚN ANTECEDENTES DEL DR. LAIGNELET RUEDA [...] \$20.860.000.00 [...] SON: CUARENTA Y SEIS MILLONES CIENTO SETENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DIEZ Y NUEVE MIL PESOS M/cte.

[...]

LUCRO CESANTE DE LA CASA DE HABITACIÓN Y DOS APARTAMENTOS DEL LOTE # 16 DE LA OBRA GEMINIS SEGÚN IPC DE DANE [...] VALOR COMERCIAL CASA DE HABITACIÓN A 9 de Mayo 91 [...] \$76.200.000.00 [...] VALOR ARRIENDO 1% VALOR COMERCIAL/91 [...] \$762.000.00 [...] SUBTOTAL DBRE AÑO 91 [...] \$5.867.400 [...] AUMENTO DEL % DEL VALOR DEL ARRIENDO 24.13/92 [...] \$945.871.00 [...] SUBTOTAL DBRE AÑO 92 [...] \$11.350.447 [...] AUMENTO DEL % DEL VALOR DEL ARRIENDO 22.62/93 [...] \$1.159.827 [...] SUBTOTAL OCTUBRE AÑO 93 [...] \$11.598.270.00 [...] TOTAL \$28.816.117 [...] SON VEINTIOCHO MILLONES OCHOCIENTOS DIEZ Y SEIS MIL CIENTO DIEZ Y SIETE PESOS M/cte.

[...]

VALOR COMERCIAL DE LOS DOS APARTAMENTOS 24.750.000.00 AL 9 De Mayo DEL 91 C/U [...] VALOR ARRIENDO MENSUAL 1% DE LOS DOS Aptos. 91 [...] \$495.000.00 [...] SUBTOTAL DBRE 91 [...] \$3.811.500.00 [...] AUMENTO DEL VALOR DEL ARRIENDO 24.13% / 92 [...] SUBTOTAL DEBRE 92 [...] \$7.373.322.00 [...] AUMENTO DEL VALOR DEL ARRIENDO 22.62% / 93 [...] \$753.431.00 [...] SUBTOTAL OCBRE. 93 [...] \$7.534.312.00 [...] TOTAL \$18.719.134.00 [...] TOTAL \$18.719.134.00 [...] RESUMEN DEL LUCROCESANTE [...] CASA DE HABITACIÓN \$28.816.117.00 [...] LOS DOS APARTAMENTOS 18.719.134.00 [...] \$47.535.251.00

[...]

RESUMEN DE LOS PERJUICIOS OCASIONADOS EN LA URBANIZACIÓN CANTAMAR [...] CALLE 20 A \$9.974.388.00 [...] TAURO LOTE # 17 594.988.812.00 [...] GEMINIS LOTE # 16 46.177.619.00 [...] TOTAL LUCRO CESANTE 47.535.251.00 [...] \$698.676.070 [...]».

Para el *a quo* la existencia y firmeza de la experticia constituía suficiente prueba de los perjuicios derivados del acto administrativo declarado nulo, lo que resulta errado, pues dicho dictamen no es prueba suficiente de que la imposibilidad de desarrollar el proyecto urbanístico que los demandantes alegaban construirían en el predio cuya venta fue autorizada, **fuera consecuencia directa del acto administrativo demandado.**

La declaratoria de nulidad no tiene por efecto el que los demandantes sean propietarios del bien dado en venta, requisito esencial para considerar que como legítimos titulares del derecho de dominio podían disponer del mismo para la realización de proyectos urbanísticos, por lo que el sustento dado por el perito para definir el monto de la indemnización carece de fundamento, **pues la imposibilidad de adelantar el mencionado proyecto está relacionada con el debate sobre la propiedad del bien, la cual no se resuelve con la presente decisión.**

Tal como se definió en el acápite II.7.2. de la presente sentencia, se encuentra acreditado que para la fecha de la emisión de la Resolución 1.099 de 31 de diciembre, **existía controversia sobre la calidad de poseedor del señor Ricardo Alfonso Danies González, las cuales tal como se precisó previamente por esta Sala, no pueden ser resueltas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo,** por lo cual la decisión de nulidad no define la propiedad del bien que fuese objeto de venta en virtud de la autorización dada por el acto acusado³⁶.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala revocará el numeral 3.2 de la Sentencia de 30 de septiembre de 2004 proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena,

³⁶ Folios 639-650, Cuaderno 3. Como se hizo referencia líneas atrás, los señores Roberto Laignelet Galvis, Ligia Bautista de Laignelet y la sociedad L & B INVERSIONES LTDA iniciaron proceso ordinario reivindicatorio de mayor cuantía en contra del señor RICARDO DANIES GONZÁLEZ, con el fin de que se les restituyera un predio de su propiedad el cual se encuentra poseyendo el demandado. En este proceso se dictó sentencia de primera instancia, por parte del Juzgado Tercero Civil del Circuito de Santa Marta, el día 27 de septiembre de 2010, en la cual se desestimaron las pretensiones de la demanda. En dicha providencia judicial se indicó lo siguiente: «[...] Respecto del requisito de IDENTIDAD ENTRE LO POSEIDO Y LOS PRETENDIDO, ilustrado por este despacho, se analizará sí de manera real y clara se presenta la necesaria identidad que debe existir entre lo poseído por el demandado, esto es, sí el que es objeto de la reivindicación corresponde al que con ánimo de señor y dueño tiene en su poder el extremo pasivo de esta relación jurídico-procesal [...] **Se tiene entonces, como corolario de lo anterior, que no se logró identificar plenamente el inmueble de propiedad de los demandantes, por encontrarse que los linderos y cabidas determinados en las correspondientes escrituras públicas no se encontraban en realidad físicamente en el terreno, aunado a lo precedente tampoco se demostró por parte de los actores, que el predio pretendido en reivindicación corresponda al descrito en la escritura pública No. 38 de 1974, lo anterior se colige de lo determinado por los peritos en su experticia transcrita en lo pertinente párrafos arriba, y de lo establecido en la inspección judicial, en donde nítidamente se ubica el predio objeto de esta Litis en el Sector de Gaira Sur, y no, en la “Urbanización Cantamar” [...]».**

en lo atinente a la condena al Distrito de Santa Marta por daños y perjuicios causados a los demandantes.

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,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR PARCIALMENTE la sentencia del 30 de septiembre de 2004 proferida por el del Tribunal Administrativo del Magdalena.

SEGUNDO: REVOQUESE el numeral 3.2 de la parte resolutive de la Sentencia consultada proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

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

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS