



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
- SALA PRIMERA DE DECISIÓN-

Magistrado Ponente: PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Florencia, veinticinco (25) de agosto de dos mil veinte (2.020)

Expediente número: 18 001 33 33 003 2018 00145 01
Medio de control: Nulidad simple
Accionante: Oscar Conde Ortíz
Accionado: Municipio de San Vicente del Caguán
Asunto: Apelación auto rechaza demanda. Confirma.

Procede el Despacho a desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la decisión proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Florencia, mediante auto del 4 de mayo de 2.018, por medio del cual se rechazó la demanda instaurada en el presente asunto.

I. ANTECEDENTES.

El señor OSCAR CONDE ORTÍZ promovió demanda en ejercicio del medio de control de nulidad simple en contra del Municipio de San Vicente del Caguán - Caquetá, con el fin de que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- Oficio de fecha 4 de abril de 2.005, por el cual el alcalde encargado de la época informó al INCORA sobre la venta del terreno con ficha catastral N° 0101003300003001, a la persona que esta entidad decidiera adjudicarle las mejoras.
- Resolución No 020 del 31 de mayo de 2.005, proferida por el alcalde del municipio de San Vicente del Caguán, mediante la cual se dispuso la venta del lote de terreno urbano N° 000003, de la manzana 0033, propiedad del municipio, al señor Oscar Fabián Rodríguez Gasca, inmueble ubicado en la carrera N° 4º 3-81-87-95, barrio El Centro, con una extensión de 871.50 m2.

Que como consecuencia de lo anterior, se declare la nulidad absoluta del contrato de compraventa celebrado entre el municipio de San Vicente del Caguán y el señor Oscar Fabián Rodríguez Gasca, por medio del cual, el primero le vendió al segundo el lote de terreno urbano ubicado en la calle 4 N° 4-09/11/23 con carrera 4ª N° 3-81/87/95, barrio El Centro, de San Vicente del Caguán, venta que se protocolizó mediante Escritura Pública N° 2682 del 15 de septiembre de 2.006 de la Notaría Primera del Círculo de Florencia, con folio de matrícula inmobiliaria N° 425-40507 de la Oficina de Instrumentos Públicos de dicha municipalidad; y se ordene el reintegro de dicho

La demanda correspondió por reparto al Juzgado Tercero Administrativo de Florencia (f. 56. c.1), despacho judicial que procedió a su rechazo mediante el auto objeto de apelación (f. 60, c. 1).

II. PROVIDENCIA APELADA.

Mediante auto de fecha 4 de mayo de 2.018, el a quo decidió rechazar la demanda.

Para arribar a esa conclusión consideró que:

- 2.1.** El oficio del 4 de abril de 2.005 no es un acto administrativo de carácter definitivo, sino de trámite, pues su único propósito fue el de informarle al INCORA sobre la venta del predio con ficha catastral N° 0101003300003001, a la persona que esta entidad decidiera adjudicarle las mejoras; además que tampoco estaba imposibilitando el continuar con la actuación administrativa que conllevó a la enajenación del bien, pues por lo que propendía era por darle impulso. Por lo que al ser un acto de mero trámite no era susceptible de control jurisdiccional.
- 2.2.** Frente a la Resolución No 020 de fecha 31 de mayo de 2.005, advirtió que era un acto administrativo de carácter particular y concreto mediante el cual se enajenó un lote de terreno urbano, propiedad del municipio de San Vicente del Caguán, al señor Oscar Fabián Rodríguez Gasca; por lo que no era un acto administrativo que pudiera ser enjuiciable por el medio de control de nulidad simple sino por el de nulidad y restablecimiento del derecho. Además, su naturaleza precontractual y efectos, lo hacían equivalente al acto de adjudicación.
- 2.3.** En ese orden, quienes se encontraban legitimados en la causa por activa para demandar el acto de adjudicación previo a la celebración del contrato, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, serían: **(i)** los terceros -intervinientes en el proceso licitatorio- que resulten afectados, al ostentar claramente un interés directo en el proceso de nulidad del acto de adjudicación; **(ii)** la entidad contratante, quien por regla general no está habilitada para revocar directamente el acto de adjudicación; y **(iii)** el Ministerio Público. De ahí que, pretender invocar la nulidad simple como pretensión contra un acto de adjudicación, resulta improcedente; así como adecuarlo a una nulidad y restablecimiento del derecho conllevaría igualmente al rechazo de la demanda, tanto por caducidad dado todo el tiempo que transcurrió, así como por la falta de legitimación del actor.
- 2.4.** Que no obstante lo anterior, el artículo 137 de la Ley 1437 de 2.011 ha establecido 4 causales mediante las cuales un acto administrativo de carácter particular puede ser cuestionado por la vía judicial de nulidad simple, entre las que se encuentra la recuperación de bienes de uso público, causal que podría ajustarse al caso concreto dados los fundamentos de

el señor Oscar Fabián Rodríguez Gasca; es decir, que el acto administrativo del cual se pretende su nulidad tiene el carácter de precontractual respecto de los cuales el artículo 87 inc. 2 del Decreto 01 de 1984 –aplicable por la época de los hechos- consagraba un trámite especial que era que vencidos los 30 días de que trata la norma o celebrado el contrato dentro del término anterior, la nulidad de los actos previos solamente podrá invocarse mediante acción de controversias contractuales, en todo caso solicitando la nulidad del respectivo contrato.

- 2.5.** Señala que actualmente, en vigencia de la ley 1437 de 2011, se consagra de manera expresa en su artículo 164, numeral 2, literal c, que: *"cuando se pretenda la nulidad o la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos previos a la celebración del contrato, el término será de cuatro (04) meses contados a partir del día siguiente a su comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso"*.
- 2.6.** De lo anterior, concluye el juez de instancia que ambas codificaciones son coincidentes en el hecho de limitar la invocación de la pretensión de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se trate de actos administrativos precontractuales; en el primero de los casos con un término perentorio de 30 días y en el segundo de 4 meses. Sin embargo, que como la expedición de la Resolución No 020 del 31 de mayo 2.005 fue emitida en vigencia del Decreto 01 de 1.984, será el término establecido en este el que debe aplicarse al *sub examine*, pero que teniendo en cuenta que el contrato fue suscrito por las partes solamente el día 15 de septiembre de 2.006, es decir superando los 15 meses después de la expedición de dicha resolución equiparable a la adjudicación, es claro que el término establecido en la ley equivalente a 4 meses se encuentra más que vencido.
- 2.7.** Así las cosas, indica que el medio de control procedente sería únicamente el de controversias contractuales, de conformidad con lo establecido en Decreto 01 de 1.984 -artículo 136 numeral 10 literal e-, término que se mantiene en la actualidad con la Ley 1437 de 2.011 -artículo 164 numeral 2, literal j-, y que a la fecha de presentación de la demanda -1 de marzo de 2.018- se encuentra vencido; recordando que el contrato fue suscrito el 15 de septiembre de 2.006 y elevado a escritura pública No 2.682 el 22 de septiembre de la misma anualidad, debidamente registrada con la correspondiente matrícula inmobiliaria.

III. RECURSO DE APELACIÓN.

Inconforme con la decisión anterior, el demandante instauró recurso de apelación manifestando que, contrario a lo resuelto por el juez de primera instancia, el medio de control de nulidad simple sí es procedente, en atención a las siguientes razones:

- 3.1.** La norma procesal en materia contencioso administrativa, consagra que el

3.2. Que el medio de control se interpuso, pretendiendo, entre otras razones, la nulidad absoluta de la Resolución 020 del 31 de mayo de 2.005, habida cuenta que amerita ser declarada nula, toda vez que fue proferida sin haberse agotado el procedimiento legal preestablecido en la ley para la venta de un bien inmueble de propiedad del Estado; procedimiento determinado en la Ley 80 de 1993 y el Decreto 855 de 1994.

Al respecto, hace el siguiente recuento fáctico:

El 1º de diciembre de 2.004, antes de que fuera proferida la resolución acusada, el señor Luis Fernando Osorio -Presidente para ese entonces del Comité Municipal de Ganaderos- presentó oferta para la adquisición de las mejoras -inmueble ubicado en la calle 4 N° 4-09/11/23 con carrera 4ª N° 3-81/87/95, Barrio El Centro, San Vicente del Caguán-, sin que el INCORA ni el municipio se hubieran manifestado sobre dicha propuesta, a pesar de haber sido presentada con anterioridad a la del señor Oscar Fabián Rodríguez Gasca; denotando con ello una extralimitación de funciones y violación inminente a los parámetros del Estatuto General de Contratación.

Que mediante el oficio del 4 de abril de 2.005 -también cuestionado- el alcalde municipal de San Vicente del Caguán le informó al INCORA en liquidación que vendería el lote de terreno, donde se encontraban las mejoras, a la persona que el INCORA decidiera adjudicarlas, y finalizó diciendo que: *"...el señor Oscar Fabián Rodríguez ha sido la única persona que mediante oficio manifestó ante este despacho el interés de adquirir dichas mejoras y comprar el lote al Municipio"*.

El 11 de abril de 2005, el señor Oscar Fabián Rodríguez Gasca presentó oferta para la compra de dichas mejoras al INCORA en liquidación, procediendo esta entidad el mismo día a adjudicársela.

Al mes siguiente, la alcaldía municipal profirió la Resolución acusada -1 de mayo de 2.005-, adjudicando el terreno sobre el cual se ubican las mejoras enajenadas por el INCORA en liquidación a dicha persona, siendo evidente la extralimitación de funciones, la infracción de la norma superior; toda vez que el procedimiento de publicación de la venta no se efectuó, sino que, por el contrario, la enajenación se realizó de forma directa y personal, denotando una clara desviación de poder.

Indica que la recuperación de un bien de patrimonio público constituye un pilar fundamental dentro de nuestro Estado Social de Derecho y que, en el caso concreto, el bien inmueble de propiedad del municipio fue enajenado de forma personal sin tener en cuenta las manifestaciones y el interés conocido de otras personas, como, por ejemplo, del Comité Municipal de Ganaderos de San Vicente del Caguán, lo que aconteció desde diciembre de 2.004 cuando manifestó su intención de adquirir dichas mejoras; sumado a ello, que se trataba de una organización que llevaba haciendo posesión de las mismas, de forma pacífica e ininterrumpida, por más de cinco años.

Que la nulidad absoluta de los contratos estatales está regulada en la Ley 80 de 1993 -arts. 44 y 45- y corresponde al resultado de haber celebrado un contrato estatal con

caso, cuando se trata de una acción, precisamente dado el asunto y la finalidad que persigue, que puede ser instaurada en cualquier tiempo. Así mismo, que debe tenerse en cuenta que la nulidad absoluta no es saneable por el transcurrir del tiempo, por lo que la violación al Estatuto de Contratación persiste, debiéndose corregir dicho vicio y, de contera, salvaguardar los fines esenciales del Estado.

En consecuencia, solicita se revoque la providencia de primera instancia y se continúe con el trámite del proceso

IV. CONSIDERACIONES.

4.1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 153 del CPACA, en concordancia con el artículo 125 *ibídem*, esta Corporación es competente para desatar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, comoquiera que en los términos del artículo 180, numeral 6, inciso 4º *ibídem*, la providencia que decida sobre excepciones es susceptible del recurso de apelación.

4.2. Objeto de litigio.

Corresponde a la Sala establecer si, conforme a los argumentos de la alzada, el auto proferido por el a quo debe ser revocado para, en su lugar, disponer la continuación del trámite procesal correspondiente; o si, por el contrario, hay lugar a la confirmación de la decisión de rechazo del medio de control incoado.

4.3. Lo probado en el proceso.

En el plenario se encuentra acreditado lo siguiente:

- El municipio de San Vicente del Caguán era propietario del lote de terreno ubicado en la calle 4a N° 4-09 /11/23 y carrera 4a N° 3-81/ 87/95, Barrio El Centro, del casco urbano, con una extensión aproximada de 871.50 mts2, conforme a los linderos descritos en el Registro de la Oficina de Instrumentos Públicos de San Vicente del Caguán No 425 40507 y cédula catastral No 01 01 00 33 000 3000, el cual fue adquirido por cesión gratuita en mayor extensión que hiciera la Nación a dicho municipio -como se indica en el libelo demandatorio-, en los términos de la Ley 137 de 1.959 -denominada Ley Tocaima- "*Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones*"¹.

¹ "**ARTICULO 3º.** Cédese a favor del Municipio de Tocaima la propiedad de los terrenos a que se refiere el artículo 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.

ARTICULO 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,

Expediente número: 18 001 33 33 003 2018 00145 01

Medio de control: Nulidad

Accionante: Oscar Conde Ortiz

Accionada: Municipio de San Vicente del Caguán
Apelación vs auto.

- Sobre el referido lote de terreno fueron construidas unas mejoras, las cuales posteriormente adquirió el señor Justiniano Medrano Martínez, conforme a escritura N. 184 del 29 de febrero de 1.968, suscrita ante la Notaría Única de Florencia; acto elevado a registro el 7 de mayo de 1.968 (f. 24, c.1).
- Mediante escritura pública número 1194 del 25 de octubre de 1.971 el señor Medrano Martínez vendió dichas mejoras al Instituto Nacional de la Reforma Agraria -INCORA-. (fl. 24 c.1).
- El Comité Municipal de Ganaderos de San Vicente del Caguán, por medio de comunicación de fecha **1º de diciembre de 2.004**, dirigido a la Gerencia Nacional del INCORA en liquidación, le manifestó que, de acuerdo a conversaciones adelantadas con el representante jurídico de dicha entidad, se permitían ofertar por dichas mejoras la suma de \$41.400.000, proponiendo un plan de pago del 50% como cuota inicial y un 50% pagadero a un año. (fls. 41 a 47)
- Mediante oficio de fecha **27 de enero de 2.005** suscrito por el alcalde municipal encargado de San Vicente del Caguán, dirigido al gerente liquidador del INCORA, le hizo saber que en ese momento el municipio pasaba por una situación económica difícil, en tanto se encontraba en plan de saneamiento fiscal, lo que le imposibilitaba proponer negociación alguna frente a las mejoras ofrecidas por dicha entidad en liquidación. (fl. 45 c. ppal.)
- El **4 de abril de 2.005**, el alcalde municipal de San Vicente del Caguán le informó al gerente liquidador del Incora que debido a la imposibilidad del municipio de adquirir las referidas mejoras, por los motivos mencionados en el oficio anterior, el municipio procedería a vender **el lote de terreno donde se encuentran ubicadas dichas mejoras a la persona que el Incora decidiera adjudicarlas**. Además, indicó que: ***"Sin embargo Me permito informar que el señor Oscar Fabián Rodríguez Gasca ha sido la única persona que mediante oficio manifestó ante este despacho el interés de adquirir dichas mejoras y comprar el lote al municipio"*** (fl. 46, c. 1).
- La alcaldía de San Vicente del Caguán, mediante **Resolución N° 020 del 31 de mayo de 2.005** *"Por medio de la cual se vende un lote de terreno urbano de propiedad del Municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá"* y considerando que ***"como requisito previo, el proceso corrió los***

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

requisitos legales de medición, aviso por edicto emplazatorio y por radio de amplia sintonía en el Municipio sin que se presentara algún interesado a hacer valer derechos a que hubiera lugar...” procedió a ***“...vender el lote de terreno urbano número 000003 de la manzana 0033 de propiedad del Municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá, como cuerpo cierto a OSCAR FABIÁN RODRÍGUEZ GASCA..., ubicado en la Calle 4ª N° 4-09-11-23 con Carrera 4ª N° 3-81-87-95 BARRIO EL CENTRO...”*** (F. 50, c. 1).

- Según consta en anotación 003 de fecha 15 de diciembre de 2.005, efectuada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Vicente del Caguán, **mediante escritura pública número 2.079 del 6 de octubre de 2.005**, el INCORA en Liquidación vendió las mejoras al señor OSCAR FABIÁN RODRÍGUEZ GASCA (f. 1. c. 1).
- El Concejo Municipal de San Vicente del Caguán, mediante Acuerdo de fecha **16 de febrero de 2.006** *“Por medio del cual se crea como patrimonio público el lote de terreno donde antiguamente funcionaba el INCORA, ubicado en la Calle 4ª N° 4-09-11-23 con carrera 4ª N° 381-87-95, Barrio El Centro...”*, decidió crear, entre otras cosas, como patrimonio público el referido lote de terreno, indicándose que: *“Por ser un bien fiscal común... que como un todo unitario se atribuye al Estado y a sus entidades descentralizadas”*. Finalmente, se facultó al alcalde para que ***“...compre las mejoras donde se encuentra ubicado el predio...”*** (Fs. 27 y 28, c. 1).
- Según consta en anotación 004 de fecha 22 de septiembre de 2.005, efectuada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Vicente del Caguán, **mediante escritura pública número 2682 del 15 de septiembre de la misma anualidad**, el municipio de San Vicente del Caguán transfirió la propiedad del lote por el modo de adquisición COMPRAVENTA que hiciere al señor OSCAR FABIÁN RODRÍGUEZ GASCA (f. 1, c. 1).

4.4. Solución del asunto.

La Sala confirmará el rechazo de la demanda, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

De conformidad con lo establecido en el artículo 164 del C.P.A.C.A., el medio de control de **nulidad simple** contra actos administrativos de carácter general puede instaurarse, en los términos del artículo 137 *ibídem*, en cualquier tiempo. De igual forma, dispone esta norma que excepcionalmente puede pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular, cuando se trate de recuperar bienes de uso público. Al respecto preceptúa:

“ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de

de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

PARÁGRAFO. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente”.

Así mismo, el artículo 63 Constitucional dispone que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que al tenor de lo consagrado en el numeral 1º, literal b) del artículo 164 de la Ley 1437 de 2.011, cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes de dicha naturaleza, la demanda podrá instaurarse en cualquier tiempo. Regla general ésta que es aplicable independientemente del medio de control que sea utilizado, según el caso.

En relación con lo que debe entenderse por **bienes de uso público** y su régimen jurídico, la doctrina especializada ha precisado al respecto²:

*“...en términos generales el patrimonio público en Colombia está compuesto por tres clases de bienes: el territorio, **los bienes de uso público** y los bienes fiscales.*

(...)

*La existencia de esta clase de bienes la encontramos consagrada en el **artículo 674 del Código Civil** que prescribe: “Se llaman bienes de la unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si demás, su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio cómo son: las 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”.*

... en Colombia los bienes de uso público son aquellos cuyo uso pertenecen a todos los habitantes de un territorio, es decir, cuya utilización está abierta al público...

(...)

PRINCIPALES BIENES DE USO PÚBLICO. De los análisis anteriores resulta que para que un bien tenga la calidad de bien de uso público en el sentido técnico de la expresión, **se requiere que pertenezca a una persona pública y que esté destinado al uso general de la colectividad.** Debe notarse que hablamos de bien de uso público en el sentido técnico porque pueden existir bienes de uso público que jurídicamente no correspondan en realidad a esta categoría como sucede con aquellos a que se refiere el artículo 676 del Código Civil según el cual "los puentes y caminos construidos a expensas de personas particulares en tierras que les pertenecen no son bienes de la unión aunque los dueños permitan su uso y goce a todos los habitantes de un territorio, lo mismo se extiende a cualesquiera otras construcciones hechas a expensas de particulares y en sus tierras aun cuando su uso sea público por permiso del dueño".

Se dice generalmente, aunque con alguna discusión, que los bienes de uso público pueden ser **naturales o artificiales** según que sean creación de la naturaleza misma o creación del hombre. Por ejemplo, las aguas marinas, los ríos y el espacio aéreo son ejemplos de bienes de uso público naturales, **mientras que las carreteras, plazas, calles y puentes los son de uso público artificiales.**

Pero lo anterior no quiere decir que los bienes naturales en su totalidad sean de uso público, pues si bien parte de ellos pueden tener esa calidad, otras partes pueden ser de uso privado y estar sometidas al dominio privado de los particulares o de las mismas personas públicas, por ejemplo, **el suelo puede ser de uso público como el que hace parte de una calle, pero es de dominio privado cuando es aquél sobre el cual se levanta una propiedad privada.**

Se habla entonces de que el uso público de un bien sea este natural o artificial, lo indica la afectación a ese uso, la cual puede ser de hecho o formal. Será de hecho cuando en la práctica se presenta el uso público sin necesidad de una decisión de autoridad y así lo haya dispuesto para cada bien en particular, por ejemplo una calle será de uso público sin necesidad de que así se declare, a su vez, la afectación será formal cuando la calidad de bien de uso público depende de una decisión de autoridad competente que lo destina a la utilización de la comunidad, por ejemplo cuando una entidad pública decide abrir una biblioteca al servicio de toda la comunidad.

(...)

En este orden de ideas, **podemos enumerar los siguientes bienes a los cuales el régimen jurídico colombiano les ha reconocido el carácter de bienes de uso público** sin que la enumeración sea taxativa:

a). Las calles plazas puentes y caminos artículo 674 del código civil con la excepción de puentes y caminos construidos a expensas de personas particulares en tierras que les pertenecen artículo 676 del código civil.

b). Los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales exceptuando.

c). Los recursos naturales enumerados en el literal del artículo 3 del Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), en la medida en que no sean objeto de propiedad particular o pública sobre partes

*insular de la república y los recursos del paisaje (Art. 53 del mismo decreto).
(...)*

d). *Las playas los terrenos de bajamar y las aguas marítimas (Decreto- Ley 2324 de 1984, artículo 166).*

...existen otros bienes de uso público cuya naturaleza resulta de su afectación a ese uso, así no exista reglamentación al respecto o las que llegaron a existir no sean muy claras, como es el caso de las bibliotecas públicas, los estadios y los coliseos de propiedad de personas públicas.

RÉGIMEN JURÍDICO. Los bienes de uso público están indudablemente sometidos a un régimen de derecho público. Sin embargo, no debe pensarse que ese régimen sea absolutamente público pues ya sabemos que no existe ninguna rama jurídica completamente pura y autónoma es así como ese régimen presenta aspectos de derecho privado por ejemplo en materia de modos de adquisición del dominio las personas públicas con frecuencia adquieren bienes de uso Público con modos muy especiales como es el caso de la expropiación (...)

De todas maneras, casi siempre estos bienes están sometidos a reglamentaciones muy propias diferentes a las que rigen los bienes de los particulares especialmente en cuanto se refiere a su utilización... la realidad es que cada clase de bien generalmente tiene su propia reglamentación...

Pero así no exista reglamentación especial para alguna clase de bienes de uso público su régimen jurídico se caracteriza por estar ellos fuera del comercio y ser por tanto inalienables inembargables e imprescriptibles como expresamente lo dispone el Artículo 63 de la Constitución Política.

En efecto, la figura de la enajenación contradice su finalidad, por lo menos, si se trata de enajenación a particulares, pues se interpondría un interés privado que es contrario a su destinación...". (Se resalta)

En ese orden de ideas, al tenor de lo dispuesto en el artículo 164, numeral 1º, literal b) del CPACA, tratándose de bienes de uso público -como bien lo señala la parte actora- es posible acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa en acción de nulidad simple contra actos administrativos de carácter general y excepcionalmente para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto, siempre que se trate de la recuperación de bienes de uso público.

Ahora bien, en relación con la venta del lote de terreno propiedad del municipio -quid del asunto-, es claro para la Sala que no se trata de un bien de uso público, por lo que no es dable predicar que el acto por el cual se dispuso su enajenación sea demandable en cualquier tiempo, en tanto no corresponde a un bien cuyo uso pertenezca a todos los habitantes del municipio, ni abierto al público, vr. gr. un parque, una plaza, una biblioteca pública, etc.; por el contrario, sobre dicho inmueble siempre estuvo construido un espacio para el funcionamiento de oficinas, en tanto allí no sólo funcionó el INCORA sino también el Comité Municipal de Ganaderos de San Vicente del Caguán. Y sin que pueda entenderse, de otro lado, que por el simple hecho de que el terreno hubiera pertenecido al municipio, conlleve necesariamente a

“creó” dicho terreno como patrimonio público, se lo pueda tener ahora, entonces, como bien de uso público³.

Es que no puede entenderse cosa distinta como lo analizado por el *a quo* en el auto objeto de alzada, en tanto que al descartarse la procedencia del medio de control de nulidad simple -la que es posible incoar, en principio, en cualquier tiempo- y, analizado el sustento fáctico, probatorio y jurídico de la demanda, no queda otra cosa más que indicar que no es dable -ni siquiera- su adecuación a otro medio de control, ya sea al de nulidad y restablecimiento del derecho o al de controversias contractuales, en tanto que desde la expedición del acto acusado contenido en la Resolución N° 020 del 31 de mayo de 2.005, por medio de la cual se dispuso la venta del lote de terreno al señor RODRÍGUEZ GASCA, hasta la fecha de presentación de la demanda, los términos para ello se encuentran más que superados; y admitiendo en gracia de discusión que el actor sí estuviera en oportunidad para demandar, lo cierto es que no le asistiría ninguna legitimación en la causa por activa, en tanto no le tiene interés alguno al no haber sido el directo perjudicado con el presunto actuar irregular de la administración.

El que sea denominado un bien como de uso público lo está dado -como su nombre bien lo indica- por su uso y/o destinación, más no por la cualificación de su propietario, que en este caso lo fue el municipio de San Vicente del Caguán.

Al respecto, el Consejo de Estado⁴, en un caso similar al presente, indicó:

"VII.1. BIENES FISCALES Y BIENES DE USO PÚBLICO.

De los artículos 63, 72, 82, 102 y 332 de la Constitución Política se deduce que se consideran bienes de dominio público los destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o los que están afectados al uso común. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 674 del Código Civil se llaman "Bienes de la Unión" aquellos cuyo dominio pertenece a la República y se clasifican en bienes patrimoniales o fiscales y en bienes de uso público.

Los bienes patrimoniales o fiscales, también conocidos como propiamente estatales, pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y de manera general están destinados a la prestación de las funciones públicas o de servicios públicos, su dominio corresponde al Estado, "pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes", es decir el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad.

Por su parte, los bienes de uso público universal, igualmente conocidos como bienes públicos del territorio, son aquellos cuyo dominio resulta también del Estado, pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente. Como ejemplo de ello se relacionan las calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc. A partir de tales características se impone que ninguna entidad estatal tiene sobre ellos la titularidad de dominio equivalente a la de un particular, por estar

³ Se recuerda que, en palabras del tratadista Librado Rodríguez antes referido, "***el suelo puede ser de uso***

Expediente número: 18 001 33 33 003 2018 00145 01

Medio de control: Nulidad

Accionante: Oscar Conde Ortiz

Accionada: Municipio de San Vicente del Caguán

Apelación vs auto.

destinados al servicio de todos los habitantes. Sobre ellos el Estado ejerce básicamente derechos de administración y de policía, con miras a garantizar y proteger su uso y goce común, por motivos de interés general.

El bien objeto de la inconformidad del actor lo constituye un lote de terreno ubicado en la ciudad de Villavicencio, distinguido con el número 24 de la Manzana "D" del barrio Dos Mil, carrera 18ª número 25A-09 calle 25 número 18A-06-08, identificado con el número catastral 01-04-296-0013-000 y matrícula inmobiliaria 230-0065188, cuyo dominio y posesión lo donó la Junta de Acción Comunal del barrio Dos mil, a través de su representante legal, al Municipio de Villavicencio, con el compromiso de que este último lo destinara al funcionamiento del centro de enseñanza preescolar, lo cual se cumple en la actualidad. Todo lo anterior consta en la escritura pública 5.173 de la Notaría Primera del Círculo de Villavicencio24, y la propiedad del ente territorial sobre el predio objeto de la demanda la acredita el Certificado de Tradición y Libertad visible en el plenario25. En consecuencia, no hay duda que el inmueble en cuestión es un bien fiscal" (Subraya y resalta la Sala).

En igual sentido, el Decreto 1504 de 1.998 "Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial", acoge en su artículo 2º la definición antes trascrita y en su artículo 3º ibídem precisa que comprende:

"a) Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;

(...)" (Subraya y resalta la Sala).

Para finalizar, también se considera que acertó el *a quo* al indicar que, indefectiblemente, el oficio de fecha 4 de abril de 2005 -acto también acusado- y por el cual el alcalde encargado de la época de San Vicente del Caguán informó al INCORA sobre la venta del terreno, con ficha catastral N° 0101003300003001, a la persona que esa entidad decidiera adjudicarle las mejoras; es claro que por ser una decisión de trámite en tanto no resuelve nada de fondo, no es susceptible de control jurisdiccional.

Argumentos todos que, en consecuencia, llevan a la Corporación a confirmar la decisión objeto de apelación.

En mérito de lo expuesto la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo del Caquetá,

RESUELVE:

PRIMERO. - CONFIRMAR el auto de fecha 4 de octubre de 2.018 proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Florencia, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Expediente número: 18 001 33 33 003 2018 00145 01

Medio de control: Nulidad

Accionante: Oscar Conde Ortiz

Accionada: Municipio de San Vicente del Caguán
Apelación vs auto.

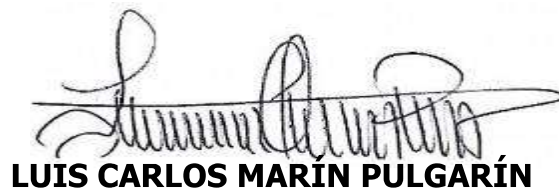
SEGUNDO. - En firme esta decisión, vuelva el expediente al juzgado de origen para lo de su competencia, previa anotación en el software de gestión.

Notifíquese y cúmplase,

Los Magistrados,



PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE



LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN



NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
DESPACHO TERCERO
M.P LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN

Florencia, veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020).

MEDIO DE CONTROL	: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	: VIRILIO VERA VERÚ
DEMANDADO	: UGPP
RADICACIÓN	: 18001-23-33-000-2019-00069-00

AUTO DE SUSTANCIACIÓN

Por medio de auto del 15 de julio de 2020¹, este Despacho dispuso reprogramar la fecha para llevar a cabo la audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del CPACA, estableciendo para ello el día 29 de octubre de 2020 a las 9:00 a.m.

Empero, como es público conocimiento, la pandemia derivada del virus SARS-Covid 2 -que contagia a las personas la enfermedad “Covid-19”, se ha propagado en casi todos los países del mundo y Colombia no ha sido la excepción; tanto así, que, a la fecha, en el país ya hay más de 6.000 fallecidos y de 170.000 contagiados².

Con ocasión de lo anterior, y consciente de los acontecimientos narrados, la Rama Judicial a través del Consejo Superior de la Judicatura, suspendió los términos en diferentes actuaciones judiciales -como la que aquí nos convoca-, desde el 16 de marzo de 2020³ hasta el 30 de junio del año en curso⁴. Justamente en virtud de la mencionada suspensión de términos, la audiencia inicialmente fijada para el 19 de mayo de 2020, no pudo ser llevada a cabo.

Ahora bien, para nadie es un secreto que las aglomeraciones y el contacto estrecho con nuestros semejantes son un riesgo latente de infección y es por eso, que se han venido tomando decisiones para evitar al máximo el contagio de los servidores judiciales tanto como el de los usuarios. El desarrollo legal que concreta la disminución de dicho riesgo en las actuaciones judiciales, es precisamente el **Decreto Legislativo 806 del 4 de junio de 2020** *“Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

El principal objetivo del mentado Decreto, es implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, con el fin de agilizar el trámite de los procesos judiciales, en nuestro caso, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo cual, sin duda alguna, es un reto para servidores judiciales y para los usuarios del servicio de justicia.

¹ Fls. 200 y s.s. C2.

² <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/Coronavirus.aspx>

³ Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020.

⁴ ACUERDO PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020.

Ahora, siendo plenamente conscientes de los retos que trae consigo el Decreto 806 de 2020, pero dando prevalencia a los principios de celeridad, eficacia y eficiencia de la Administración de Justicia, este Despacho considera que, en el caso concreto, es viable la aplicación del artículo 13 *ibídem*, en el cual se estableció:

“Artículo 13. Sentencia anticipada en lo contencioso administrativo. El juzgador deberá dictar sentencia anticipada:

1. Antes de la audiencia inicial, cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas. caso en el cual correrá traslado para alegar por escrito, en la forma prevista en el inciso final del artículo 181 de la Ley 1437 de 2011 y la sentencia se proferirá por escrito.

2. En cualquier estado del proceso, cuando las partes o sus apoderados de común acuerdo lo soliciten, sea por iniciativa propia o por sugerencia del juez. Si la solicitud se presenta en el transcurso de una audiencia. se dará traslado para alegar dentro de ella. Si se hace por escrito, las partes podrán allegar con la petición sus alegatos de conclusión, de lo cual se dará traslado por diez (10) días comunes al Ministerio Público y demás intervinientes. El juzgador rechazará la solicitud cuando advierta fraude o colusión. Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición, deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. En la segunda etapa del proceso prevista en el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, cuando encuentre probada la cosa juzgada, la transacción; la conciliación, la caducidad, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa. La sentencia se dictará oralmente en audiencia o se proferirá por escrito. En este caso no se correrá traslado para alegar.

4. En caso de allanamiento de conformidad con el artículo 176 de la Ley 1437 de 2011.” (Negrillas fuera de texto).

En consecuencia, como quiera que en el asunto examinado, se celebró audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA -el 13 de febrero de 2020⁵, en la cual se indicó que no habían excepciones previas por resolver, se fijó el litigio y se decretaron pruebas documentales-, se considera pertinente que, habiéndose recaudado la documental necesaria para adoptar la decisión que en derecho corresponda, se invite a las partes a manifestar si están de acuerdo o no con que se profiera sentencia anticipada en el presente asunto.

Al respecto es necesario recordar que, si bien se decretó como prueba documental oficiar al Ministerio de Educación a efectos de conocer si la vinculación del docente era nacional, lo cierto es que, y revisada la documental obrante se evidencia que las pruebas aportadas son necesarias, suficientes y conducentes para tomar una decisión de fondo.

En ese orden de ideas, y teniendo en cuenta que el proceso se encuentra al Despacho para celebrar posteriormente audiencia de pruebas de que trata el artículo 181 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, **por Secretaría, se correrá traslado por el término de tres días a las partes, para que manifiesten si están de acuerdo o no con que se profiera SENTENCIA ANTICIPADA en el presente proceso.**

⁵ Fls. 179-183 C2.



Auto: Traslado sentencia anticipada
Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante: Virgilio Vera Verú
Demandado: UGPP
Radicado: 18-001-23-33-000-2019-00069-00

Vencido el término, vuelva el proceso al Despacho para continuar con el trámite pertinente.

Notifíquese y Cúmplase,

LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN
Magistrado

KAPL

Firmado Por:

LUIS CARLOS MARIN PULGARIN
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 3 SECCION PRIMERA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CAQUETA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

0b8fa9698e60714ad29cdd8b3e79217812bfc8ee7448746558900e4c598d5bf2

Documento generado en 26/08/2020 04:21:48 p.m.