



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, veintitrés (23) de enero de dos mil veinte (2020).

SENTENCIA SISTEMA ESCRITURAL

Proceso: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicación: 70001-33-31-073-2012-00006-00.
Demandante: Inmobiliaria Tamara LTDA.
Demandados: Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC.

OBJETO DE LA DECISIÓN

Siguiendo la regla establecida en los artículos 206 a 211 del Decreto 01 de 1984, procede el Despacho a dictar **sentencia de primera instancia** en el proceso de la referencia¹.

1. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA².

La **INMOBILIARIA TAMARA LTDA**, por conducto de apoderado judicial³, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, formuló demanda en contra del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en la cual solicita que se declare la nulidad de los actos administrativos, **Nº 70-215-0075-2011 del 18 de mayo de 2011**, por medio del cual se resuelve una petición de inscripción y la nulidad de la **resolución Nº 70-000-0025-2011 de 16 de junio de 2011**, a través de cual se resuelve recurso de apelación.

A título de restablecimiento del derecho, pretende se condene al **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI-IGAC**, de cumplimiento a la resolución Nº 70-215-0070-2010, que ordena unos cambios en el catastro del Municipio de Corozal - Sucre, a favor de la inmobiliaria Tamara LTDA, igualmente se reconozca y pague por concepto de reparación integral del daño, el lucro cesante por valor de \$102.186.000, estimado en la suma que dejó de ingresar al patrimonio de la sociedad, correspondiente al capital del valor de venta de la franja de terreno de su propiedad al Instituto Nacional de Concepciones -INCO, en razón al comportamiento inconstitucional e ilegal de IGAC.

Como **supuestos fácticos⁴**, en la demanda se afirmó que:

Mediante Escritura Pública Nº430 de 20 de octubre de 1989, la Sociedad Francisco Olmos e Hijos, le adjudica por liquidación de la comunidad al señor **EZEQUIEL OLMOS PÉREZ**, un lote, con referencia catastral Nº 01-00-106-000-100 y escritura inmobiliaria Nº 342-9576.

El señor **EZEQUIEL OLMOS PÉREZ** a su vez, le vende a los señores William Antonio Pérez Salcedo y Martha Isabel Contreras Meza, a través de venta parcial de su predio de mayor extensión, lotes de terreno con áreas de 5.670 MTS2 y

¹ Procede el Despacho a dictar sentencia bajo las normas del Código Contencioso Administrativo por tratarse de demanda presentada antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

² Folios 1 - 31 del expediente Nº 1.

³ Folios 32 del expediente Nº 1.

⁴ folios 1-19 del expediente Nº 1

2.018 MTS2, mediante escritura pública Nº 848 de 17 de octubre de 1989 y 254 de 29 de marzo de 1990.

Mediante escritura pública Nº 968 de 27 de septiembre de 1994, la inmobiliaria Tamara Limitada, adquirió dos franjas de tierra en el municipio de Corozal, por compra a los señores William Antonio Pérez Salcedo y Martha Isabel Contreras Meza, adquiriendo un área total de 7.688 MTS2.

Las medidas descritas en la escritura pública Nº 968 del 27 de septiembre de 1994, no indican correctamente el número total del área, toda vez que, al realizar el cálculo matemático de las medidas indicadas en la escritura pública mencionada, arroja un total de áreas de 8.200M², es decir superior a los 7.688 M², expresada en la escritura antes descrita.

En el 2006 la inmobiliaria Tamara LTDA, solicita el levantamiento topográfico de su terreno, la cual como resultado arroja un total de área de 8.868,76 m².

El 15 de junio de 2007, la señora Graciela Toro Olmo, propietaria del inmueble contiguo, otorga poder a la inmobiliaria Tamara LTDA, para que en su nombre y representación, adelante todos los trámites necesarios para la legalización del proyecto urbanístico y vivienda VILLAS VALPARAISO; ambos inmuebles, están juntos y contiguo del otro, al frente de la carretera de que Sincelejo conduce a Corozal, donde hoy se encuentra la construida la doble calzada.

Ambos propietario dueños de los inmuebles, había dejado un área de exclusión, en obediencia a lo preceptuado en la ley; posteriormente la señora GRACIELA TORO DE OLMOS, años más tarde vendería la zona de retiro o área de exclusión a INCO, los mencionados lotes se encuentran en la misma línea a frente de la carretera Troncal y dejaron la misma zona de retiro o área de exclusión.

Mediante resolución Nº 171 del 27 de junio de 2007, la Secretaría de Planeación Obras Públicas y Saneamiento Ambiental del municipio de Corozal, le otorga a la inmobiliaria Tamara LTDA, licencia de urbanización del proyecto de vivienda de interés social- denominada VILLA DE VALPARAISO.

Posterior al trámite anterior, la inmobiliaria Tamara LTDA, procedió a lotear la etapa 1, por medio de escritura pública Nº 1956 de 10 diciembre de 2008 en la que todavía aparecía un total de terreno de 7.688 M², es decir las medidas que indicaba en la escritura pública Nº 968 de septiembre de 1997.

Presentada la escritura pública Nº 1956 de 10 diciembre de 2008, al IGAC, esta procede a otorgar las referencias catastrales a cada lote a través de las resoluciones Nº 70-215-0024-2009 y 70-215-0028-2009, ambas de 31 de marzo de 2009, teniendo en cuenta el IGAC al asignar dichas referencias catastrales un área total de 8.269 M².

El INCO, por medio de la AUTOPISTA DE LA SABANA S.A, solicita a la INMOBILIARIA TAMARA LTDA, que mientras se realizaban las negociaciones de compraventa, permitiera el uso de dichos terrenos para ir avanzando en la obra, por la cual la inmobiliaria se vio en la necesidad de realizar la actualización de los linderos y medidas, porque tales medidas, se encontraban equivocadas desde la escritura pública Nº 968 del 27 de septiembre de 1994.

Que, al realizar dicha actualización, el IGAC, revisa el área y linderos de los terrenos adquiridos mediante escritura pública 968 del 27 de septiembre de 1994, corrigiendo las mismas mediante resolución **Nº 70-215-0070-2010 de 11 de agosto de 2010**, he indica que, la etapa 1, pasa de 1.915MTS2 a

3.099MTS2 y el área total pasa de 7.688mts2 a 8.868mts2, en la cual se incluye la franja de retiro obligatorio o área de exclusión de la carreta trocal.

Inmediatamente la inmobiliaria Tamara LTDA, procede a pagar los impuestos correspondiente a los 3.099 MTS2 y a correr la escritura pública N° 741 del 24 de agosto de 2010, en la cual estipula como áreas correcta es de 8.868 mts2.

Una vez actualizada las áreas y linderos, la inmobiliaria procede a vender al INCO, por intermedio de la autopista de la sabana, 8 lotes de la urbanización mediante escritura pública N° 1.115,1.116,1.117,1.118, 1.119 1.120, 1.121, 1.222, todas del 1 de diciembre de 2010 y del aérea de exclusión 810 mts2, por escritura pública N°152 del 15 febrero de 2011.

Que perfeccionada la venta, el INCO, se negó a cancelar el valor de la zona de exclusión (810M²), porque el IGAC, decidió revocar la resolución **N°70-215-0070-2010**, por medio de la cual se corrigió las área libre de la urbanización pasando un área de 7.688 mts2 a 8.868 mts2.

El día 30 de marzo de 2011, se le comunica a la sociedad inmobiliaria Tamara Ltda., la cancelación de la resolución 70-215-0070-2010 de 11 de agosto de 2010 y se expide una nueva resolución N° 70-215-0048-2011 del 31 de marzo de 2011.

Que contra la resolución N° 70-215-0048-2011 del 31 de marzo de 2011, se interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación; el primero confirmando los resuelto inicialmente mediante la resoluciones N° 70-215-0062-2011 de 14 de abril de 2011, y el segundo a través de la resolución N° 70-000-018-2011 del 29 de abril de 2011, declara la nulidad de las resoluciones anteriores y ordena reinicie un nuevo proceso administrativo tendiente a esclarecer la situación del predio.

El 12 de mayo de 2011, el IGAC, cita a una reunión para definir la propiedad de los terrenos, en dicha reunión los representantes legales de INCO, afirma no tener soportes, títulos o escritura pública sobre la carretera, ni de los terrenos adyacentes a la vía; posterior a ello, el 13 de mayo de 2011 la inmobiliaria aportó todas las pruebas para constatar la propiedad de los terrenos, sin embargo, no allegó la escritura de reloteo y que fue tomado como argumento en contra de inmobiliaria Tamara Ltda.

Que los aporte de las pruebas, fue interpretado por el IGAC, como una nueva petición de corrección de las áreas de la urbanización villa de Valparaíso, expidiendo una resolución **N° 70-215-0075-2011 de 18 de mayo de 2011**, en los cuales se determina que es necesario ir a otras instancias judiciales para definir la propiedad del terreno.

Que nuevamente el día 26 de mayo de 2011, se interpone recurso apelación contra la resolución 70-000-18-2011 de 29 de abril de 2011, recalando que no se solicitó una nueva petición de inscripción, sin embargo, este fue resuelta negativamente por el IGAC, mediante **la resolución N° 70-000-025-2011 de 16 de junio de 2011**.

En el acápite de **normas violadas**, en la demanda se indicaron como tales, el artículo 1, 2, 4, 6, 29, 58 de la Constitución Política, Artículo 1.849, 1.851, 1.857, 1.858, 1.863, 1.866, 1.867, 1.876, 1.880 de Código Civil; Artículo 1, 2, 3, 69, 73, 74 de Código Contencioso Administrativo; Decreto Ley 960 de 1970 y Artículo 49 del Decreto 2148 de 1983.

En su **concepto de violación** la parte actora, indicó que hubo una violación de las normas en que debería fundarse, toda vez que las resoluciones censuradas, al expedirse desconocieron el debido proceso, pues las para poder revocar los actos administrativos, el IGAC, tenía que dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 73 del CCA, en el cual establece que para poder ser revocado, tiene que existir un consentimiento previo del titular y sin lugar a duda en el caso, esto no se dio; que en caso de no haberse dado dicho consentimiento, la entidad accionada tenía que demandar su propio acto.

Por último alega que, con la expedición irregular de los actos administrativos demandados, se violó también el debido proceso y se desconoció el derecho de audiencia y defensa, pues se desconocieron las reglas en el trámite de la revocatoria directa, toda vez la inobservancia de las reglas por parte del IGAC, en el trámite de la revocatoria directa, llevó a la intromisión ilegal en un contrato de compraventa celebrado entre la inmobiliaria Tamara LTDA y el INCO; situación que dejó por fuera toda la normatividad acerca de la legalidad de los actos administrativos.

1.2. RESUMEN DE LA ACTUACIÓN PROCESAL.

- La demanda fue presentada el día 24 de enero de 2012, según acta de acta de reparto⁵.
- El 23 de marzo de 2012, por proveído se admitió la demanda y se ordenó notificar a las partes⁶.
- La admisión de la demanda fue notificada personalmente a la entidad demandada, el día 31 de julio de 2012⁷.
- La entidad demandada, IGAC, contestó dentro del término de la fijación en lista; esto es el día 15 de agosto de 2012⁸, igualmente presentó en cuaderno aparte solicitud de llamamiento en garantía⁹.
- Por auto del 20 de febrero de 2015, se admite el llamado en garantía y se ordenó notificar a los llamados.¹⁰
- Por proveído el 9 de octubre de 2015, por no haberse aportado los gastos para la notificación de los llamados, se procede abrir a prueba el proceso.¹¹
- Por auto de 1 de febrero de 2019, se corre traslado de alegatos a las partes, para que presente alegatos de conclusión¹²

1.2.1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA¹³.

La entidad demandada, **INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI - IGAC**, al dar respuesta a la demanda se opuso a todas las pretensiones de la demanda.

Recalca que, los actos administrativos se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico, toda vez que la resolución N° 70-215-0075-2011 de 18 de mayo de 2011, por medio de la cual se inscribe el área de predio de la referencia catastral N° 01-00-0106-0041-000 en 1915m², se encuentra ajustada a derecho; pues el área anteriormente descrita correspondiente a 3.099 M², según resolución N° 70-215-0070-2010, fue acrecentada sin ningún soporte jurídico. En consecuencia, deviene ajustada a derecho la resolución N° 70-000-0025-2011 de 16 de junio de 2011, por medio de la cual se resuelve el recurso de apelación

⁵ Folio 151 del expediente N° 1

⁶ folios 152-153 del expediente N° 1

⁷ Folios 157-158 del expediente N° 1

⁸ Folios 160-173 del expediente N° 1

⁹ Folios 258-262 del cuaderno de llamamiento en garantía

¹⁰ Folios 259-263 del expediente N° 2.

¹¹ Folios 266-268 expediente N° 2.

¹²Folio 344 del expediente N° 2

¹³ Folios 160-173 del expediente N° 1

y en la misma resolvió dejar en firme la resolución N° 70-215-0075-2011 de 18 de mayo de 2011.

Que, el IGAC, ha actuado diligentemente en poner en conocimiento lo sucedido a los órganos de control y vigilancia en cuanto a las irregularidades presentadas, por algunos funcionarios sobre los hechos objetos de la presente acción.

Menciona que, la resolución N° 70-215-0070-2010, no puede dejarse en firme, ya que la inscripción contenida en parte resolutoria, referente al predio N° 01-00-0106-0041-000, fue rectificadas con la resolución N° 70-215-0075-2011, con base en el procedimiento establecido en el artículo 96 de la resolución 2555 de 1988, por el cual se reglamenta la formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional y subroga la resolución N° 660 de 30 de marzo de 1984 y el artículo 117 de la resolución IGAC 040 de 2011, vigente a partir del 1 de junio de 2011.

Que dentro de las competencias del IGAC, no se encuentra, la de conceder títulos de propiedad, que esta simplemente se limita a reconocer los datos que figuren en la escritura pública traslativa de dominio, producir el mapa oficial y elaborar el catastro nacional

Señala que, la parte accionante, no aportó título escritural del área que se pretendió incorporar con un procedimiento irregular que se materializó en la resolución N° 70-215-0070-2010 (posteriormente rectificadas) la cual tuvo como aporte una resolución expedida por la Secretaría de Planeación Municipal de Corozal, para otorgar una licencia de urbanización no obligante para el IGAC.

Por último, indica que el IGAC no puede corregir los datos consignados en la base de datos catastral, sino como consecuencia de un procedimiento administrativo catastral consignado en normas especiales, aunado a ello, cuando se trate de asuntos relacionados a predios con linderos confusos e inexistentes o en donde no existe acuerdo de propietario, las autoridades catastrales no pueden dirimirlo por la vía administrativa y expedir resoluciones sobre áreas de linderos para el otorgamiento de escritura pública, ya que estos conflictos corresponde dirimirlos es a la justicia ordinaria; aclarando que entre los procedimientos que debe surtir el IGAC, se encuentra la precisión de linderos, evento en los cuales la autoridad catastral debe verificarlo y no puede variar el área, ni haber desplazado, ni cambio de forma de predio, respecto de lo consignado en los títulos inscrito en el registro de instrumentos públicos.

1.2.2. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

En esta oportunidad procesal, **LA PARTE ACTORA**¹⁴ manifiesta que, el IGAC no probó en el proceso que, la tierra que alude en sus resoluciones sea de alguna entidad, o de algún particular, antes de que se vendiera al INCO, justamente porque esa tierra le pertenece al accionante.

Adujo que el IGAC, no probó que hubiere demandado su propio acto administrativo- resolución N° 70-215-0070-2010, por medio del cual se ordena unos cambios en el catastro del municipio de Corozal Sucre y a favor de la inmobiliaria Tamara LTDA.

Indicó que, el artículo 1887, inciso 5 del Código Civil expresa que cuando una escritura pública, no estipula si la venta es por cabida o cuerpo cierto, se tiene realizada como cuerpo cierto, como ocurrió en este caso.

¹⁴ Folios 345-349 expediente N° 2

Por último, menciono que el IGAC, violó el derecho al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la confianza legítima y violenta el articulado del Código Civil en materia de compraventa.

A su turno, la **parte demandada**¹⁵, se ratifica en lo argumentado con la contestación de la demanda, alegando que el Instituto Geográfico de Agustín Codazzi no tiene competencia para conceder títulos de propiedad, esta se limita a conocer datos que figuren en los títulos traslativos de dominio, debidamente registrados, en desarrollo de la conexión entre la oficina de registro de instrumentos públicos y el catastro.

Resalta que, el interesado no presentó al IGAC títulos escriturales con tradición del área que se incorporó, sino que aportó, como soporte la resolución N° 171 de 27 de junio de 2007, expedida por la Secretaría de planeación, obras públicas y saneamiento ambiental del municipio de Corozal, lo cual indujo al IGAC, realizar un procedimiento irregular que se materializó con la resolución N° 70-215-0070-2010 de 11 de agosto de 2010.

Indica que, para la época de lo ocurrido se encontraba vigente la Instrucción Conjunta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi N° 01 y la Superintendencia de Notariado y Registro N° 11 de fecha 20 de mayo de 2010; en la cual indica que el IGAC, no puede corregir los datos consignados en la base de datos catastrales, sino como consecuencia de un procedimiento administrativo catastral consignado en normas especiales, aunado a ello, cuando se trate de asuntos relacionados con predios linderos confusos e inexistente, o en donde no existe acuerdo de propietario colindantes, la autoridad catastral no puede dirimirlo por vía administrativa, ni expedir resoluciones sobre áreas o linderos para el otorgamiento de escritura pública, ya que estos conflicto corresponde dirimirlo a la justicia ordinaria.

Señala que dentro del expediente, se encuentra que no existió título de dominio que justificará el incremento del área del predio de propiedad de la inmobiliaria Tamara LTDA, por lo tanto no se podía el IGAC, rectificar el área de terreno aumentándola a 03.099 M², y al efectuarlo contravino con lo dispuesto en el artículo 17 de la resolución 2555 de 1988.

Por último, mencionó que la expedición de la resolución N° 1 70-215-0070-2010, fue de manera irregular, violando el procedimiento e intrusiones catastrales que rigen la materia, razón por la cual, la inscripción del área del predio de 3.099M², fue equivocada por ser un dato que no correspondía a la realidad, puesto que el área que se solicitó rectificar corresponde claramente a una zona propiamente de uso público que hace parte de la carretera troncal distinguida ese tramo como transversal 19B de la nomenclatura de plano de conjunto del Municipio de Corozal.

El **Ministerio Público** en esta ocasión no emitió concepto.

2. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO:

2.1. COMPETENCIA.

El juzgado es competente para conocer en **Primera Instancia** de la presente demanda, Así mismo, se advierte el cumplimiento de los presupuestos procesales y ausencia de causal de nulidad que invalide lo actuado.

¹⁵ Folios 368 - 372 de expediente N° 3

2.2. ACTOS DEMANDADOS.

Se solicita la nulidad de **los siguientes actos administrativos: N° 70-215-0075-2011 del 18 de mayo de 2011**, por medio del cual se resuelve una petición de inscripción y la nulidad de la **resolución N° 70-000-0025-2011 de 16 de junio de 2011**, a través de cual se resuelve recurso de apelación.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO.

Acorde con el concepto de violación presentado por la parte actora¹⁶, el problema jurídico a determinar es: ¿si los actos administrativos demandados fueron expedidos con violación de las normas en que debería fundarse porque desconocieron el debido proceso porque en el trámite administrativo no se obtuvo el consentimiento previo y expreso del demandante para revocar la Resolución No. 70-215-0070-2010 del 11 de agosto de 2010, configurándose además una expedición irregular por desconocimiento del derecho de audiencia y defensa.

2.4. ANÁLISIS DEL DESPACHO Y RESPUESTA AL PROBLEMA JURIDICO.

Para resolver el anterior planteamiento; se seguirá el siguiente hilo conductor: I) procedimiento para actualizar o modificar áreas o linderos en un escritura pública registrada; III) Acervo probatorio y IV) caso concreto.

I. PROCEDIMIENTO PARA ACTUALIZAR O CORREGIR ÁREAS O LINDEROS EN UNA ESCRITURA PÚBLICA REGISTRADA.

Una de las prioridades del Estado ha sido la seguridad jurídica en las transacciones inmobiliarias como parte del engranaje económico que implica la distribución de la propiedad de tierras y vivienda entre los colombianos.

Como fortaleza de la seguridad jurídica, se encuentra la garantía de la veracidad de la información y la correspondencia entre los datos de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos con los datos consignados en los Catastros Descentralizados y en las Direcciones Territoriales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de tal forma, que se garantice la existencia tanto jurídica como física del predio y que no haya lugar a apropiaciones indebidas de terrenos de propiedad privada y mucho menos de la nación.

Por ello, para salvaguarda dicha seguridad, el instituto de Agustín Codazzi en conjunto con la superintendencia de notariado y registro, han unido criterios para unificar procedimiento y expedir directrices que conlleven a la protección y defensa de la propiedad privada y los bienes de la nación.

De esa unificación de criterios, se expide la Instrucción Administrativa Conjunta 01 de IGAC y 11 de la Superintendencia del 20 de mayo de 2010, Catastro y Registro, mediante el cual adoptan un proceso armónico en la actualización o modificación de linderos.

En ella se establece, cual es trámite que se debería llevar a cabo cuando se presente una rectificación del área o linderos; que para la fecha en que el demandante la solicitó rectificación de la escritura pública, se encontraba vigente la instrucción administrativa conjunta del Instituto de Agustín Codazzi N° 1 y la Superintendencia de Notariado y Registro N° 11 de 20 de mayo de 2010, que indica lo siguiente:

¹⁶ Folios 19-26 del expediente N° 3.

"Instituto Geográfico "Agustín Codazzi"

INSTRUCCIÓN ADMINISTRATIVA CONJUNTA 1 DE 2010

INSTITUTO GEOGRÁFICO "AGUSTÍN CODAZZI" NÚMERO 01

SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO NÚMERO 11

(Mayo 20)

Asunto: Actualización y/o aclaración para corrección de áreas y/o linderos de inmuebles.

(Nota: Derogada por la Resolución Conjunta 1732 de 2018 artículo 16 de la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi)

Para el proyecto de interrelación Catastro-Registro es fundamental que en los entes catastrales y registrales, el dato de área de los predios sea coincidente y que los procesos de obtención y modificación de áreas y/o linderos también sean armónicos.

Según los artículos 3º del Decreto 3496 de 1983; 73, 76 y 77 del Decreto-Ley 1250 de 1970 y 2º de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC, el aspecto físico de los inmuebles en catastro consiste en la identificación del área, linderos del terreno y edificaciones del predio sobre documentos gráficos o fotografías aéreas u ortofotografías.

El artículo 213 del Decreto 1301 de 1940, posibilita la corrección de los errores cometidos en documentos catastrales; a su vez, el artículo 96 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC indica que "Se entiende por rectificación la corrección en la inscripción catastral del predio, por errores en los documentos catastrales advertidos en cualquier momento, de oficio o a petición de parte". En consecuencia, por la vía de las correcciones catastrales en la descripción física de los inmuebles se puede modificar área y/o linderos para efectos catastrales.

Los artículos 102 y 103 del Decreto-Ley 960 de 1970 y 49 del Decreto 2148 de 1983, posibilitan el otorgamiento de escrituras aclaratorias para la corrección de errores en la descripción de los inmuebles. El error en los linderos que no configure cambio en el objeto del contrato, se aclarará únicamente con fundamento en los comprobantes allegados a la escritura en que se cometió el error y en los títulos antecedentes que aparezca el error de manifiesto. Si el error no apareciere de manifiesto, la escritura de aclaración deberá suscribirse por todos los otorgantes de la que se corrige.

Una de las finalidades primordiales del registro de instrumentos públicos, es publicitar, con fundamento en los asientos registrales, la realidad jurídica de los inmuebles, en lo que influyen el área y sus linderos, por lo que debe existir un máximo cuidado en la etapa de calificación, de tal manera que al hacerse las inscripciones se tenga certeza de que el inmueble descrito en el título a inscribir, es el mismo que se identifica por cabida y linderos.

El artículo 18 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC preceptúa que "La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sana los vicios que tenga una titulación o una posesión", disposición que debe tenerse en cuenta al momento de calificar en registro escrituras de aclaración o corrección de cabida y linderos.

Sobre los anteriores parámetros generales se procede a analizar los siguientes casos especiales que se pueden presentar ante catastro, notarios y registradores de instrumentos públicos, respecto de las áreas y/o linderos de los inmuebles.

1. Incongruencias entre la cabida y/o linderos citados en el título a registrar y los consignados en la matrícula inmobiliaria o en los antecedentes que se encuentran en la oficina de registro de instrumentos públicos (cuando no se trata de escrituras de actualización o de corrección de cabida y/o linderos).

En este caso el registrador debe rechazar la inscripción del mismo, con fundamento en los artículos 5º, 6º, 52 y 82 del Decreto-Ley 1250 de 1970 por incongruencia en la identificación y determinación del predio.

También existe incongruencia y se debe rechazar la inscripción cuando a través de una escritura diferente a la de actualización de cabida y/o linderos, se cambia la forma de describirlos (por ejemplo, de elementos naturales a puntos topográficos), toda vez que la variación en la forma de descripción corresponde a una actualización, que debe constar en una escritura de este tipo.

2. Escrituras de actualización de cabida y/o linderos.

2.1. Catastro. Debe tener en cuenta que es viable actualizar los linderos, los cuales pueden comprender medidas, puntos de referencia o colindantes de los predios. No aplica la actualización cuando implique variación del área, cambio en la forma del predio o su desplazamiento.

En la actualización se pueden presentar las siguientes situaciones:

2.1.1. Necesidad de precisar linderos técnicamente. Los linderos son claros en los títulos de dominio registrados ante las oficinas de registro de instrumentos públicos, existen y son verificables en terreno, no obstante es necesario precisarlos técnicamente. En este evento, la autoridad catastral debe verificarlos y no podrá variar el área ni haber desplazamientos ni cambio de forma del predio, respecto de lo consignado en los títulos inscritos en el registro público inmobiliario. En este caso, previa verificación en campo y revisión de los títulos registrados, se expedirá la resolución catastral individual que servirá de base para la expedición del certificado catastral a presentar para el trámite notarial y registral. Esta hipótesis se aplica cuando se cambia la manera de describir con elementos naturales a puntos topográficos.

2.1.2. Linderos confusos o inexistentes físicamente. Son los casos de linderos contenidos en los títulos de dominio registrados ante las oficinas de registro de instrumentos públicos, confusos en cuanto a longitud, hitos o mojones, o linderos inexistentes físicamente, indeterminados, o con unidades de medida antiguas o costumbristas que imposibilitan su conversión al sistema métrico decimal, o se trata de linderos claros en los títulos registrados pero ya imposibles de verificar físicamente por el transcurso del tiempo, o por modificaciones en terreno, o por otros factores que impiden determinarlos claramente.

En tratándose de propietarios, cuando lleguen a un acuerdo los colindantes interesados (incluida la Nación o el municipio si el colindante es un baldío o un ejido), firmarán un acta que contenga lo acordado y previa autenticación de firma y contenido, se verificará por el catastro, y si no afecta o beneficia a un tercero no firmante, se expedirá la resolución catastral individual que solo tiene efectos catastrales y no puede ser tenida en cuenta por notarios y registradores, para escrituras de aclaración o corrección, lo que se hará constar en la misma resolución.

Cuando los interesados acudan al pronunciamiento judicial a través de sentencia definitiva, producto del proceso de deslinde y amojonamiento establecido en los artículos 460 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, con base en esta sentencia podrán adelantar los trámites de notaría y registro para luego surtir el trámite ante la autoridad catastral, la cual

expedirá otra resolución que sustituirá la resolución expedida con base en el acta privada a que se refiere el párrafo anterior.

Si no hay acuerdo entre propietarios colindantes, lo que también tiene lugar cuando alguno no comparece, incluidos los entes nacionales o municipales cuando a ello hay lugar, corresponderá a los interesados adelantar el proceso de deslinde y amojonamiento, para que judicialmente se fije la línea que divide o sirve de límite entre dos o más predios contiguos o colindantes y a través del amojonamiento, la autoridad judicial indique en el terreno mediante señales (hitos o mojones), la línea divisoria.

En los casos previstos en este numeral es improcedente que la autoridad catastral dirima por vía administrativa la situación, con el fin de expedir resoluciones sobre área y/o linderos para posibilitar el otorgamiento de escrituras públicas o actos administrativos de aclaración por corrección de cabida y/o linderos.

2.1.3. Si se trata de colindancia entre poseedores o con poseedores, se aplica lo previsto en el numeral 2.1.2; pero en cuanto a la resolución catastral que se expida, exista o no acuerdo, deberá indicar clara y expresamente que no sirve para otorgar escrituras o actos administrativos de aclaración y/o corrección de áreas y/o linderos, por cuanto el poder dispositivo sobre el inmueble corresponde únicamente a quien ostente el derecho de dominio o propiedad.

2.2. Notarios. Teniendo en cuenta que el notario es el encargado de velar por la legalidad de las declaraciones de los comparecientes de conformidad con el artículo 6º del Decreto-Ley 960 de 1970, para actualizar la cabida y/o los linderos de un inmueble, deben exigir el certificado catastral cuyo modelo se adjunta a esta instrucción expedido por la autoridad competente, para que el acto produzca los efectos jurídicos requeridos por los usuarios.

2.3. Registradores de instrumentos públicos. Las oficinas de registro de instrumentos públicos, en ejercicio de la función calificadora y atendiendo al principio de legalidad, está en el deber de exigir al usuario que en la copia de la escritura de actualización de cabida y/o linderos esté inserto el certificado expedido por la autoridad catastral.

3. Escrituras de aclaración para corrección de cabida y/o linderos.

3.1. Catastro. La corrección a nivel catastral puede tener lugar por tratarse de áreas mal calculadas. En estos casos, se cuenta con linderos claros en los títulos de dominio registrados ante las oficinas de registro de instrumentos públicos y son verificables claramente en terreno, pero el área comprendida dentro de ellas está mal calculada, ya sea en los títulos mismos y/o en los documentos catastrales. En este evento, la autoridad catastral debe revisar los documentos catastrales, verificar en campo lo expuesto en los títulos registrados y si encuentra que está mal calculada el área, la corrige en los documentos catastrales, mantendrá los linderos de que tratan los títulos de propiedad inscritos en el registro público inmobiliario y expedirá la resolución catastral individual que servirá de base para la emisión del certificado catastral a presentar para la elaboración de las escrituras públicas de corrección.

Si el propietario solicita a catastro una modificación de la información catastral, que conlleve cambiar la identificación física del inmueble, porque se trata de un predio más grande o más pequeño, o con otra forma, o con distinta ubicación, debe acreditar el título de dominio debidamente inscrito en el registro de instrumentos públicos que soporte su petición. Esta información debe verificarse en campo por la autoridad catastral, iniciar el expediente administrativo, citar a todos los que puedan tener interés en el trámite, decretar y practicar las pruebas a que haya lugar y decidir mediante resolución catastral individual. De conformidad con este acto administrativo y según sea lo aplicable a cada caso, el peticionario debe adelantar el proceso

judicial o gestionar la escritura pública de aclaración y/o corrección de área y/o linderos.

3.2. Notarios y registradores de instrumentos públicos. Los notarios y los registradores de instrumentos públicos deben atender en estos casos el contenido de los artículos 102 y 103 del Decreto-Ley 960 de 1970, y los artículos 48, 49 y 50 del Decreto 2148 de 1983. En los casos mencionados en el numeral anterior deberán exigir del certificado catastral expedido por la autoridad competente, cuyo modelo se adjunta a esta instrucción.

4. Solicitudes ante la autoridad catastral de división, segregación o desenglobe, propiedad horizontal, condominios o englobe. De conformidad con los artículos 6º y 49 del Decreto-Ley 1250 de 1970, a cada predio corresponde un folio de matrícula inmobiliaria. En consecuencia, no procede atender catastralmente las precitadas solicitudes aunque los inmuebles implicados pertenezcan al mismo propietario.

Para evitar la inconcordancia entre registro y catastro, el propietario deberá contar con un título que contenga el acto de división, segregación o desenglobe, propiedad horizontal, condominios o englobe e inscribirlo en la oficina de registro de instrumentos públicos. Estas oficinas informarán a Catastro el cambio registrado en los inmuebles, dentro de su deber legal de suministrar información, contenido en el artículo 49 del Decreto-Ley 1250 de 1970 y en el Decreto 1711 de 1984, para que se inicie la gestión catastral.

Si como consecuencia de un englobe físico (no legalizado) de inmuebles y/o de las construcciones en los predios, es imposible determinar catastralmente el área y linderos de cada predio, el usuario debe acudir al proceso de deslinde y amojonamiento, para clarificar de forma definitiva estos datos ante la autoridad catastral.

5. Instrucciones generales.

Debe recordarse que certificado catastral cuyo modelo se adjunta, no puede ser expedido en los casos a que se refieren los numerales 2.1.2 y 2.1.3 de esta instrucción.

5.1. A las autoridades catastrales. Siempre que sea necesario que Catastro revise la información sobre áreas y/o linderos de los inmuebles, el funcionario de catastro deberá apoyarse en los documentos inscritos ante las oficinas de registro de instrumentos públicos que indiquen el área y linderos del inmueble, observar los planos históricos con que puedan contar y demás documentación que posea y, de ser necesario, inspeccionar el terreno para verificar los datos físicos. No se deben asumir como ciertos los planos topográficos que presenten los interesados. En caso de persistir alguna duda, deberá ponerse en contacto con la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos para orientación y/o para que le envíe el título registrado donde consten el área y los linderos inscritos.

Cuando se cuente con elementos permanentes que permitan claramente establecer los linderos, se deben tener en cuenta en los procesos de digitalización como referencia para determinar el área; igualmente se deben indicar longitudes en las bases gráficas del catastro y señalarlas en las resoluciones catastrales individuales.

En las propiedades horizontales, deberá tenerse en cuenta la licencia de construcción y los planos aprobados por autoridad competente, protocolizados con el reglamento de propiedad horizontal y para cualquier modificación al área y/o linderos deberá seguirse el procedimiento establecido en las normas sobre licencias urbanísticas y en la Ley 675 de 2001.

En todos los casos se deben adelantar cuidadosamente los trámites administrativos establecidos en las leyes, decretos y manuales; dar traslado a los interesados para que hagan valer sus derechos y velar por la protección al debido proceso y al derecho de defensa.

Para las autoridades catastrales que hayan implementado el certificado plano predial catastral no se requerirá de la descripción literaria de los linderos.

5.2. A los notarios y registradores de instrumentos públicos. Los notarios y registradores de instrumentos públicos deberán constatar que el usuario presente el certificado catastral cuyo modelo se adjunta a esta instrucción, toda vez que su contenido se basa en la verificación en campo del área y/o linderos y la comparación de ellos frente a los títulos de propiedad registrados.

En ejercicio de la función calificadora registral y siguiendo el principio de legalidad, aunque en la escritura de actualización y/o aclaración por corrección de cabida y/o linderos esté inserto el certificado catastral mencionado, si se encuentran incongruencias entre la cabida y linderos allí citados y los consignados en la matrícula inmobiliaria o en los antecedentes que se encuentren en la oficina de registro, que lleven a concluir que se está cambiando el inmueble sin respaldo en títulos inscritos, el registrador deberá rechazar la inscripción del documento con fundamento en los artículos 5º, 52, y 82 del Decreto-Ley 1250 de 1970, y en que la inscripción en el catastro no constituye título de dominio.

La presente Instrucción, revoca la Instrucción Administrativa 03 del 16 de mayo de 2007 de la Superintendencia de Notariado y Registro”.

De acuerdo a lo anterior, se encuentra impartidas el procedimiento para corregir las inconsistencias que se presente dentro de las escrituras públicas, en la cual en la instrucción antes descrita hace referencia a las correcciones de las escrituras públicas y a las actualizaciones de las misma; la primera de ella la define como enmendar la comisión de un error en la descripción de los linderos del inmueble que no configuren cambio en el objeto y que se puede corregir mediante el otorgamiento de una escritura pública aclaratoria, previo a los antecedente que demuestren el error manifiesto.

En ese sentido, esta procede únicamente cuando el predio cuenta con linderos claros en los títulos de dominio inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria, pero el área comprendida dentro de los mismos está mal calculada. En este caso, la autoridad catastral verificará el área visitando el inmueble, y si encuentra algún error lo corregirá en los documentos catastrales, manteniendo los linderos y expidiendo una resolución catastral individual con base en la cual se expedirá el certificado catastral, con el fin de otorgar la escritura pública de corrección

Por su parte, la actualización, la define como el ejercicio de ajustar el área y/o linderos de un predio al tiempo presente por las variaciones sufridas en el transcurso del tiempo y se puede dar cuando: (i) existe una necesidad de precisar los linderos técnicamente, esto es, cuando los linderos existen y son verificables en terreno pero debe cambiarse su descripción con elementos naturales a puntos topográficos; y (ii) cuando los linderos son confusos en cuanto a unidades de medida antiguas o costumbristas, o cuando estos no pueden verificarse físicamente por el transcurso del tiempo o por la variación del terreno

Tal como se observa en ambas situaciones, tanto en la actualización como en la corrección se debe suscribir una escritura pública aclaratoria, previo a la verificación de las área y/o linderos del predio contenido en los títulos inscritos en las Oficinas de Registro, con los documentos disponible por las autoridades catastrales. Los dos procesos operan con base en el estudio técnico y visita de

campo que haga la autoridad catastral, lo que da lugar a una resolución catastral a partir de la cual se emite el certificado exigido para el otorgamiento de la correspondiente escritura pública.

II. DE LA REVOCATORIA DIRECTA EN EL C. C. A.

Como se advierte en los antecedentes y pruebas aportadas al plenario, la revocatoria directa realizada por el IGAC fueron realizados en vigencia del Código Contencioso Administrativo, siendo entonces los actos demandados expedidos en 2011, pero antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

Por tal, razón por la cual, es menester referirse a las normas que regulan la figura de la revocatoria directa en el Código Contencioso Administrativo, por ser la norma vigente a dicho momento, no siendo posible invocar en este caso puntual, las reglas de revocatoria de la Ley 1437 de 2011, como quiera que este solo aplica para los procedimientos administrativos y procesos iniciados con posterioridad al 2 de julio de 2012, tal como se lee en su artículo 308, así:

"ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior"

Delimitado lo anterior, debemos señalar que, en términos generales la revocación se ha definido como una de las formas de extinción de los actos administrativos, realizada por la misma Administración que lo expide, esto es, en sede administrativa, por motivos de oportunidad-conveniencia, mérito o legalidad, haciendo desaparecer del mundo jurídico con ello los efectos del acto revocado, actuación que puede surgir de la misma administración (medida unilateral de la administración)¹⁷ o por acto de parte interesada.

Dromi, enseña que la revocación es la declaración unilateral de un órgano en ejercicio de la función administrativa por la que se extingue, sustituye o modifica un acto administrativo por razones de oportunidad o de ilegitimidad, la cual se realiza a través de un acto administrativo autónomo e independiente, generadora de efectos jurídicos inmediatos y puede ser total o parcial¹⁸.

Dicha figura, que en algunas latitudes es mirada como un recurso extraordinario en sede administrativa¹⁹ (cuando se utiliza por los particulares o sujetos pasivos), procede contra actos generales y contra actos de naturaleza particular, encontrando una limitante claro respecto de los derechos adquiridos²⁰, entendiendo por estos, aquellos que han ingresado al patrimonio jurídico del administrativo o que han creado una situación jurídica concreto²¹, pero bajo los

¹⁷ SANTOFINIO GAMBOA, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Universidad Externado de Colombia 2017. Página 573-577.

¹⁸ DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Hispania Libros- Ciudad Argentina. 13ª edición 2015. Página 506. Buenos Aires-Madrid.

¹⁹ En la Ley 1437 de 2011, se encuentra en los artículos 93 a 97.

²⁰ Se puede consultar. ACEVEDO, RAMOS JAIRO, Catedra de Derecho Administrativo General y Colombiano, Tomo II, Segunda Edición. Editorial Ibáñez. Páginas 141-147.

²¹ En Sentencia C-192 de 2016, la Corte Constitucional, manifestó que en derecho público no resulta posible hablar de derecho adquirido propiamente dicho. Bajo la consideración que aunque

requisitos del justo título o adquisición conforme a la Constitución y la Ley, como garantía del mandato establecido en el artículo 58 de la propia Constitución Política.

La Corte Constitucional, ha señalado que, "existirá entonces un derecho adquirido cuando durante la vigencia de la ley, el individuo logra cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en ella, lo cual configura la existencia de una determinada posición o relación jurídica. Es decir, si las condiciones fijadas en una ley para la protección de esa posición o relación jurídica se satisfacen en su integridad, se entiende que toma forma un derecho que hace parte del patrimonio de su titular. Dicho de otra manera, "cuando respecto de un determinado sujeto, los hechos descritos en las premisas normativas tienen debido cumplimiento"²²

En el C. C. A., dicha figura encuentra consagración en los artículos 69 a 74²³, determinándose en los mismos, las causales de revocatoria, la oportunidad, sus efectos, entre los cuales se tiene el hecho de no revivir términos, ni dar lugar a la interposición de recursos en vía gubernativa. Asimismo, en los artículos 73 y 74 se regula, lo relativo a la revocatoria de los actos administrativos de contenido particular, normas disponen:

"ARTÍCULO 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.

ARTÍCULO 74. Procedimiento para la revocación de actos de carácter particular y concreto. **Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este código.** En el acto de revocatoria de los actos presuntos obtenidos por el silencio administrativo positivo se ordenará la cancelación de las escrituras que

existan derechos de los particulares ellos deberán ceder en caso de conflicto con dicha utilidad o interés. "Así, en la sentencia C-604 de 2000, indicó: "La institución de los derechos adquiridos propiamente tales, solamente se aplica en el derecho privado pues en el derecho público la doctrina y la jurisprudencia consideran que es más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas. (...) Esta diferencia adquiere mayor relevancia cuanto se trata de disposiciones de carácter tributario. Por ello señaló la Corte en sentencia anterior, (...) que "en este campo no existe el amparo de derechos adquiridos pues la dinámica propia del Estado obliga al legislador a modificar la normatividad en aras de lograr el bienestar de la colectividad en general; en consecuencia, nadie puede pretender que un determinado régimen tributario lo rija por siempre y para siempre, esto es, que se convierta en inmodificable."

²² Sentencia C- 192 de 2016. Asimismo, C -314 de 2014, en la cual se indicó por la CORTE CONSTITUCIONAL: "Lo que como primera medida debe recordarse es que los derechos adquiridos tienen rango constitucional, razón por la cual ninguna disposición normativa de inferior jerarquía puede contener orden alguna que implique su desconocimiento. En este sentido, el artículo 58 de la Carta es preciso al afirmar que "se garantizarán la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores"; al igual que, en materia laboral, el Artículo 53 resulta expreso cuando señala que "la ley, los contratos, los acuerdos y los convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores"

²³ En la Ley 1437 de 2011, la figura se ubica en los artículos 93 y siguientes.

autoriza el artículo 42 y se ordenará iniciar las acciones penales o disciplinarias correspondientes.

El beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca.”

En ese orden, para proteger los derechos subjetivos creados por un acto administrativo, cuando se pretenda la revocatoria de un acto de contenido particular, se deberá obtener de manera previa y expresa el consentimiento del particular, regla general, que encuentra dos excepciones fundamentales, a saber, las decisiones fundamentadas en el silencio administrativo positivo y cuando en la expedición del acto administrativo se emplearon medios fraudulentos²⁴.

La Sección Primera del H. Consejo de Estado, sobre el alcance del artículo 73 del CCA, y en especial sobre las excepciones para revocar los actos administrativos particulares sin el consentimiento del titular, citando sentencia de Sala Plena del Consejo de Estado²⁵, señaló²⁶:

“...] Nótese que en el inciso 2º [del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo] el legislador empleó una proposición disyuntiva y no copulativa para resaltar la ocurrencia de dos casos distintos. No de otra manera podría explicarse la puntuación de su texto. Pero además, como se observa en este mismo inciso 2º y en el 3º, el legislador, dentro de una unidad semántica, utiliza la expresión “actos administrativos”, para referirse a todos los actos administrativos, sin distinción alguna.

Lo cierto entonces es que tal como quedó redactada la norma del artículo 73, son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales.

Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso administrativo, es al acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley.

La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento. Ello explica por qué, en este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular.

²⁴ Dichas excepciones entre otras, se refieren a la Ley 99 de 1993, revocatoria de licencias ambientales, Ley 190 de 1995, nombramiento o posesión de un empleo sin el cumplimiento de los requisitos, Decreto 583 de 1984, inscripción en carrera administrativa, Ley 797 de 2002, reconocimientos pensionales, entre otras excepciones, no obstante ha sido reiterada la jurisprudencia que en todo caso se debe respetar el debido proceso administrativo. Al respecto ver, Sentencia C 255 de 2012, C – 672 de 2001 de la Corte Constitucional; Sentencia del 9 de julio de 2015, Expediente: 25000-23-25-000-2012-00996-01, Referencia: 2693-2013 Consejo de Estado Sección Segunda.

²⁵ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 16 de julio de 2002, Radicación número: 23001-2331-000- 1997- 8732-02 (I) 029) Actor: JOSÉ MIGUEL ACUÑA COGOLLO exp. IJ029, M.P. Doctora Ana Margarita Olaya Forero.

²⁶ CONSEJO DE ESTADO SECCIÓN PRIMERA, Expediente Número: 25000232400020050028202. Sentencia del 1 de diciembre de 2017. C.P. ROBERTO A. SERRATO V.

En síntesis, tanto el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo como la jurisprudencia de esta Corporación, coinciden en señalar que el acto producido por el silencio administrativo positivo y el que se origina por medios ilegales, esto es, el acto ilícito, pueden revocarse directamente sin el consentimiento del titular del derecho”

En la misma cita, la Sección Primera, expresó que, con base en los criterios establecidos por la jurisprudencia de esta Corporación, para que pueda revocarse de manera directa un acto de contenido particular por haber sido obtenido por medios ilegales, es necesario que se demuestre que existió una actuación ilícita, en la cual la administración es inducida a su decisión por error, fuerza o dolo, proveniente de su destinatario. Y, para entrar a definir cuando existe en cada caso concreto un acto obtenido por medios ilegales, es necesario precisar los conceptos de error, fuerza y dolo, los cuales han sido abordados por la Corte Constitucional en sentencia C- 993 de 2006, en la que señaló:

“[...] La fuerza o violencia es la presión física o moral que se ejerce sobre una persona para obtener su consentimiento, la cual infunde miedo o temor en la misma. El dolo es toda especie de artificio para engañar a otro sujeto del negocio jurídico y que induce o provoca un error en él. El error, por su parte, consiste en la falta de correspondencia entre la representación mental del sujeto y la realidad, es decir, en el conocimiento no verdadero o falso de la realidad. Se distingue de la ignorancia, en cuanto ésta consiste en la ausencia de conocimiento [...]”.

Así las cosas, para que la administración pueda considerar la existencia de un medio ilegal debe tener probado que, para la expedición del acto administrativo, el funcionario competente, fue engañado, o inducido a una falsa convicción, o sometido a una presión física o mental, determinando asimismo, el H. Consejo de Estado que, “para que pueda predicarse la existencia de un medio ilegal, la actuación que se despliega para la obtención del acto debe ser abierta e incontrovertible ilícita o fraudulenta, y encontrarse plenamente probada, lo que implica que la administración tiene el deber de demostrar que la misma tuvo la potencialidad de inducir un error que no pudo ser vislumbrado al momento de adoptar su decisión”

En ese orden, concluye el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo que, reunidos los requisitos fijados legal y jurisprudencialmente, a saber, la existencia de una situación de error fuerza o dolo, que no pudo ser vislumbrada por la administración, es viable, que, aunque el beneficiario del acto no otorgue su consentimiento, el mismo sea revocado; no empecé, aun en la eventualidad en que el acto administrativo haya tenido como en un acto ilegal, si bien la Administración quedaría facultada para revocarlo sin el consentimiento del titular del derecho, en todo caso, deberá adelantarse una actuación administrativa

Al respecto, en sentencia del 15 de agosto de 2013, la Sección Segunda del Consejo de Estado, expresó:

“De acuerdo con las consideraciones que anteceden, se tiene que la jurisprudencia de esta Corporación, bajo la vigencia del Decreto 01 de 1984, prohija la tesis de que el inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo faculta a la administración para revocar directamente actos administrativos de contenido particular y concreto en los casos en que dichos actos hayan sido producto del silencio administrativo positivo, y concurra una de las causales del artículo 69 ibídem o, en el evento, de que hayan ocurrido por medios ilegales, en todo caso, con observancia de la actuación administrativa prevista en el artículo 28 ibídem, esto, con el fin de salvaguardar el debido proceso del particular afectado con dicha medida.

En efecto, a la luz de esas normas, la administración contaba con la posibilidad de revocar actos administrativos de contenido particular en el evento en que su ilicitud sea evidente u ostensible. Así las cosas, como lo sostuvo la sentencia en cita, no se trata de que la autoridad pública intuya o sospeche sobre la ilegalidad de los medios utilizados para obtener el acto, tal circunstancia, a juicio de la Sala, debe estar debidamente documentada y probada dentro de la actuación administrativa que, en todo caso, precede la expedición del acto que contenga la decisión de la revocatoria, tal como lo ordena el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo.

Sobre este particular la Corte Constitucional, en la sentencia en cita, sostuvo que: "Con todo, aún ante la excepción que permite a la Administración revocar su propio acto por la existencia de una actuación ilícita, **la misma debe desplegar un procedimiento que respete los derechos fundamentales de la persona afectada.** Sobre este particular, en la sentencia T-105 de 2007, esta Corporación señaló que "El acto administrativo que así lo declare [- la revocatoria -] deberá en todo caso hacer expresa mención de dicha circunstancia y de la totalidad de los elementos de juicio que llevaron al convencimiento de la administración, lo cual implica necesariamente la aplicación de un procedimiento que permita a la Administración reunir dichos elementos de juicio". Así mismo, deberá, conforme a los artículos 28 y 74 del CCA, comunicar el inicio de la actuación a los particulares que puedan resultar afectados y adelantar las pesquisas necesarias, al igual que la práctica de pruebas de oficio o a petición de parte."²⁷

III. DEL CONCEPTO DEL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y SU RESPETO POR MANDATO CONSTITUCIONAL.

El artículo 29 de la Constitución Política, que regula el debido proceso administrativo, al disponer que "El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas...". Punto sobre el cual, la Corte Constitucional ha señalado en sentencia T 178 de 2010²⁸, que:

²⁷ CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B. Radicación número: 25000-23-25-000-2006-00464-01(2166-07). CP. Gerardo Arenas M.

²⁸ Igualmente en sentencia T-224/02 del 21 de marzo de 2002, Magistrada ponente: Dra. Clara Inés Vargas Hernández, expresó: "En la sentencia, se recordó la Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la revocatoria directa de un acto administrativo por medio del cual se creó una situación jurídica particular y concreta o se reconoció un derecho de igual categoría, y, al efecto, se indicó que la Corporación ha sostenido de manera reiterada (2) que la autoridad que expidió tal acto debe obtener el consentimiento expreso y escrito del titular de esa situación o ese derecho para poder proceder a revocarlo válidamente, salvo en los casos en los que la situación o derecho resulten del silencio administrativo positivo, se den las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, o fuere evidente que el acto se produjo por medios ilegales. Se precisó que este marco normativo general es relevante a nivel constitucional, por la consagración en el artículo 29 de la Carta Política de 1991 del debido proceso administrativo, como parte del derecho fundamental al debido proceso del que se hizo titular a toda persona. Se puntualizó que no en todos los casos en los que el acto administrativo creó una situación particular y concreta o un derecho de igual categoría, y el titular de una u otro se niega a consentir en su revocación se ve precisada la autoridad que expidió dicho acto a demandarlo ante la jurisdicción contencioso administrativa, pues, según se había expuesto en la sentencia T-639 de 1996 (3), por ejemplo, la Corte fue muy clara al considerar que: "Cuando la autoridad que ha proferido un acto administrativo de carácter particular y concreto, encuentra que el mismo se obtuvo con fundamento en actuaciones ilegales o fraudulentos, tiene la facultad de revocarlo, pues en este caso, el interés que prima es aquel que tiene el conglomerado social en que las actuaciones de la Administración no se obtengan por medios que vulneren el ordenamiento jurídico. Ello atenta contra el derecho que tiene la ciudadanía a que las actuaciones del Estado se adelanten en forma equitativa, respetando el derecho que tienen los asociados de acceder a la Administración en igualdad de condiciones, derecho que no puede claudicar en favor de quienes utilizan mecanismos contrarios a la ley para obtener un pronunciamiento favorable a sus intereses"

"Los derechos fundamentales deben analizarse e interpretarse en su conjunto, pues con un solo acto cualquier autoridad puede afectar simultáneamente varios derechos fundamentales, corriendo el derecho al debido proceso administrativo (art. 29 CN) el riesgo de ser uno de los más vulnerados.

La sentencia T-061 de 2.002, de la Corte Constitucional fija los siguientes criterios en relación con este derecho fundamental

"La Constitución Política, en su artículo 29, prescribe que "el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas". En virtud de tal disposición, se reconoce el principio de legalidad como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones por parte de las autoridades judiciales y administrativas, razón por la cual están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas aquellas normas que permitan a los administrados presentar, solicitar y controvertir pruebas, y que en últimas, garanticen el ejercicio efectivo del derecho de defensa". (Negritas fuera de texto)

Por esta potísima razón, pero prevalentemente por tratarse de un derecho fundamental, el debido proceso administrativo exige a la administración pública sumisión plena a la Constitución y a la ley en el ejercicio de sus funciones, tal como lo disponen los artículos 6º, 29 y 209 de la Carta Política. De otra manera se transgredirían los principios reguladores de la actividad administrativa, como son el de la igualdad, la imparcialidad, la publicidad, la contradicción y la moralidad. Especialmente se quebrantarían los derechos fundamentales de quienes acceden o en alguna manera quedan vinculados por las actuaciones de la Administración, y, particularmente, ven afectado su derecho a acceder a la administración de justicia.

3.2.2.2. Concepto sobre el debido proceso administrativo

De las pautas de la jurisprudencia constitucional se vislumbra que la Corte entiende como tal la regulación jurídica previa que constriñe los poderes del Estado y garantiza la protección de los derechos de los administrados, de tal manera que ninguna de las actuaciones de la autoridad pública va a depender de su propio arbitrio, sino que se encuentra sometida a los procedimientos de ley.

Al respecto, la Corte en Sentencia C-214 de 1994 señaló[1] que "Corresponde a la noción de debido proceso, el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción....

... En esencia, el derecho al debido proceso tiene la función de defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Carta Fundamental, como una garantía de la convivencia social de los integrantes de la comunidad nacional.....". (Negritas fuera de texto).

3.2.2.3. Posee el rango de derecho fundamental

Ahora bien, dentro del concepto de debido proceso administrativo ha de incluirse necesariamente su dimensión de derecho fundamental adquirida en la Constitución de 1991.

La doctrina constitucional sentada por esta Corporación ha sido uniforme en precisar el deber de todas las autoridades de garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales (Art. 2, CP). De conformidad con este principio, ha señalado en su jurisprudencia[2] que el debido proceso es un derecho fundamental exigible tanto en las decisiones judiciales como en las administrativas. Por tal razón, estas autoridades deben actuar respetando y

garantizando el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción. Así lo señaló la Corte, por primera vez, en la sentencia T-550 de 1992,^[3] donde señaló lo siguiente:

"La Constitución Política de 1991, a más de consagrar en forma expresa el derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, lo consagra para las actuaciones administrativas, con lo cual se produce una innovación que eleva a la categoría de Derecho Fundamental, un derecho de los asociados que, tradicionalmente, tenía rango legal, y no hacía parte del concepto original propio del derecho al debido proceso. En efecto, se distinguía entre una y otra realidad jurídica, en tanto ese derecho buscaba, en sus primeros tiempos asegurar la libertad física, y, sólo gradualmente se extendió a procesos de naturaleza no criminal, a las demás formas propias de cada juicio, según el texto constitucional anterior; ahora, sigue aumentando su espectro este derecho, que comprende como el que más la necesidad de consultar el principio de legalidad en las actuaciones públicas judiciales y en adelante las administrativas, ampliando su ámbito garantizador. (...)

En conclusión, la Corte Constitucional entiende como "proceso" administrativo, para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política, **"un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley [al Estado] para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones, ya que su inobservancia puede producir sanciones legales de distinto género. Se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con disposición que de ellos realice la ley."**

3.2.2.4. Garantías derivadas de su carácter de derecho fundamental

Según la Sentencia T-455/05 ^[4] de la consideración del debido proceso administrativo como derecho fundamental se desprenden las siguientes garantías:

"...i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso." (Negritas fuera de texto).

De este apartado de la sentencia se deducen tres conclusiones: 1) Que el procedimiento administrativo debe responder al principio de legalidad y estar establecido en las normas; 2) Que deben respetarse con absoluta estrictez las formas de actuación previstas en la normatividad, y 3) que se debe garantizar el derecho a la defensa en todas sus formas".

El Consejo de Estado en sentencia del 17 de marzo del 2010, hace un estudio completo del derecho al debido proceso en actuaciones administrativas, donde establece las diferentes características que se suscitan en la adecuación de dicha garantía en los parámetros del derecho administrativo, encontrándose al respecto:

"El debido proceso es el conjunto de garantías mínimas que se deben reconocer a las personas dentro de las actuaciones judiciales y administrativas, en procura de obtener una sentencia o decisión justa sobre

sus derechos (vida, integridad, libertad o patrimonio) involucrados en las mismas..."

"La dimensión y contenido del derecho al debido proceso supera el juzgamiento penal y se explica y justifica que sea una garantía fundamental consagrada en las constituciones concebidas bajo el modelo del Estado de Derecho para todo tipo de actuaciones judiciales y administrativas..."

"En definitiva, el derecho al debido proceso rige con carácter obligatorio en las actuaciones judiciales y administrativas, como un bloque de principios y reglas aplicables por los jueces y las autoridades públicas en la relación procesal con el propósito de obtener una sentencia justa y acorde con el derecho material y el respeto de los derechos fundamentales de los individuos, en todas aquellas actuaciones tendientes a producir la constitución, modificación o extinción de un derecho o una obligación o la imposición de una sanción que puedan afectar sus intereses de libertad, vida o patrimonio."

"En síntesis, el debido proceso elevado en nuestro ordenamiento jurídico a la categoría de derecho constitucional fundamental, en sus manifestaciones de principio de legalidad, juez natural, presunción de inocencia, derechos de contradicción, audiencia y defensa, aplicación de la Ley preexistente, observancia de las formas de cada juicio, valoración razonable de la prueba, inocencia -entre otros-, es una garantía para los sujetos e intervinientes en cualquier actuación judicial o administrativa que, a su vez, obliga a los funcionarios judiciales y a las autoridades administrativas a respetarlos y asegurar su plena vigencia en la solución de cualquier conflicto o asunto judicial o administrativo."²⁹

IV. DE LAS PRUEBAS APORTADAS AL PROCESO.

Relación de pruebas:

- Certificado de cámara de comercio de la Inmobiliaria Tamara LTDA (folios 33-34 cuaderno N° 1).
- Copia de la escritura pública 430 de 20 de octubre de 1989. (folios 37-46 cuaderno N° 1).
- Copia de la escritura pública N° 848 de 17 de octubre de 1989 (folios 47-48 cuaderno N° 1).
- Copia de la escritura pública N° 254 de 29 de marzo de 1990 (folios 49-50).
- Copia de la escritura pública N° 968 de 27 de septiembre de 1994 (folios 51-53 cuaderno N° 1).
- Copia de mapa de carta catastral (folio 54 cuaderno N° 1)
- Mapa de la totalidad del terreno AREA -26.727.40 (folios 55 cuaderno N° 1).
- Poder otorgado por la señora Graciela toro de olmos a la inmobiliaria Tamara LTDA, para que adelante los trámites para la legalización del proyecto urbanístico Villa de Valparaíso.
- Copia de la resolución N° 171 de 27 de junio de 2007, por medio del cual la secretaria de planeación, obras públicas y saneamiento ambiental, otorga una licencia de urbanización (folios 60-63 cuaderno N° 1).
- Copia de escritura pública 1.955 de 10 de diciembre de 2008, en la cual se divide la primera etapa en 4 manzana y se lotea cada una (folios 64-70 cuaderno N° 1).

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Tercera. Sentencia del 17 de marzo de 2010. Radicación interna 18394. C.P Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

- Resolución N° 70-215-0024-2009 de 31 de marzo de 2009, por medio de la cual se ordena inscripción de catastro (folio 71 cuadernos N° 1).
- Resolución N° 70-215-0028-2009 de 31 de marzo de 2009, por medio de la cual se ordena inscripción de catastro(folios 72-73 cuaderno N° 1)
- Mapa de carta catastral urbana del predio (folio 74 cuadernos N° 1).
- Copia de la escritura pública N° 741 de 24 de agosto de 2010, que corrige las medidas de la escritura N° 968 de 1994. (folios 75-77).
- Resolución 70-215-0070-10 de 11 de agosto de 2010, por medio de la cual se hacer unos cambio al catastro, se cancela 1915 y se inscriben 3099 (folios 79 cuaderno N° 1).
- Recibo de pago de impuesto de la corrección de catastro (folio 81 cuadernos N° 1).
- Copia de las escrituras públicas N° 1.115,1.116, 1.117,1.118, 1.119 1.120, 1.121, 1.222, todas del 1 de diciembre de 2010, por medio de las cuales le vende al INCO.
- RESOLUCION N° 70-215-0048-2011 de 30 de marzo de 2011, por medio de la cual se cancela la resolución N° 70-215-0070-10 de 11 de agosto de 2010 (folio 128 cuaderno N° 1)
- Resolución N° 70-215-0062 -2011 de 14 de abril de 2011, resuelve el recurso de reposición confirmando la resolución 70-215-0048-2011 de 30 de marzo de 2011(folio 129 cuaderno N° 1).
- Copia de la resolución N° 70-000-018-2011 de 29 de abril de 2011, que resuelve el recurso de apelación, declarando la nulidad de la resolución 70-215-0048-2011 de 30 de marzo de 2011y Resolución N° 70-215-0062 -2011 de 14 de abril de 2011,y ordena reiniciar un nuevo proceso para esclarecer la situación del predio. (Folios 130-133 cuaderno N° 1)
- Acta de reunión de 12 de mayo de 2011, realizada en las oficinas de instituto de Agustín Codazzi, representante legal de la inmobiliaria Tamara LTDA y el INCO. (Folios 134-136 cuadernos N° 1).
- Oficio de 13 de mayo de 2011, enviando documentos al IGAC, del compromiso de la reunión (Folios 137-139 cuaderno N° 1).
- Resolución N° 70-215-0075-2011, de 18 de mayo de 2011, por medio de la cual se resuelve la petición de inscripción catastral. (Folio 140 cuaderno N° 1).
- Resolución N° 70-000-0025-2011 de 16 de junio de 2011, que resuelve recurso de apelación la resolución 70-215-0048-2011 de 30 de marzo de 2011y deja en firme la Resolución N° 70-215-0075-2011, de 18 de mayo de 2011(folios 141-145 cuaderno N° 1)
- Mapa, proyecto de la urbanización villa de Valparaíso (folio 150 cuadernos N° 1).
- Carta catastral del municipio de Corozal Sucre (folios 203 cuaderno N° 2).
- Copia de contrato de prestación de servicios, entre el IGAC y ALCIDE MERCADO BABILONIA, para realizar la verificación técnica de predio en el área de conservación catastral en los diferentes municipios del departamento de sucre, para tramitar las mutaciones de terreno y oficina como: desenglobe, divisiones, englobes, rectificaciones de área, incorporaciones de construcciones, precisar el derecho propiedad o posesión, mediante la práctica de inspección catastral (folios 204-205 cuaderno N° 2).
- Instrucción administrativa conjunta del IGAC y la Supertintencia de notariado y registro de 20 de mayo de 2010. Asunto: actualización y/o

- aclaración para correcciones de áreas y/o linderos de inmuebles (folios 206-209 cuaderno N° 2).
- Copia de la resolución N° 03 de 28 de mayo de 2012. Por medio del cual se resuelve una actuación administrativa, dejando sin efecto la inscripción. (folios 210-213 cuaderno N° 2).
- Manual de procedimiento- conservación catastral (folios 214-238 cuaderno N° 2).
- Copia de comité de conciliación de 2 de diciembre de 2011, decidiendo no presentar formula de arreglo. (folios 239-249 cuaderno N° 2).
- Plano N° 1(folio 254 cuaderno N° 2).
- Plano N° 2(folio255 cuaderno N° 2)
- Plano N° 3 (folios 256 cuaderno N° 2).
- Plano N° 4 (folios 257 cuaderno N° 2).
- Informe técnico rendido por director territorial de IGAC, en relación con el predio de la sociedad inmobiliaria Tamara LTDA (folios 269-274 cuaderno N° 2).
- Dictamen pericial del predio del demandante, rendido por el perito ROSEMBERG ARROYO TEHERAN. (folios 293-314 cuaderno N° 2).
- Objeción del dictamen pericial por parte del IGAC (folios 316-326 cuaderno N° 2).
- Certificado de libertad y tradición(folios 337-341 cuaderno N° 2)

V. CASO CONCRETO:

De conformidad con la prueba obrante en el proceso, se tiene que mediante escritura pública N° 430 de 20 de octubre de 1959³⁰, es adjudicado un lote de terreno al señor EZEQUIEL OLMOS PÉREZ.

Posteriormente mediante escritura pública N° 848 de 17 de octubre de 1989³¹, el señor OLMOS PÉREZ, le vende parte del terreno al señor WILLIAN ANTONIO PÉREZ SALCEDOS, un lote con un área de 5.670 M², con los linderos: por un lado, carretera troncal de occidente, en medio, predios del vendedor Ezequiel Olmos Pérez y la electrificadora; mide 60 metros; por otro lado, predio de Ermelinda Fontalvo y Cesar Martínez; por otro lado predio de Roberto Zarza; y por otro lado, predio del vendedor Ezequiel Olmos Pérez.

Igualmente, le vende a la señora MARTHA ISABEL CONTRERA MEZA parte del mismo a través de escritura pública N° 254 de 29 marzo de 1990³², una extensión de tierra con un área de 2.018 M², con los linderos: por el fondo, predio de Ermelinda Fontalvo; por la izquierda, predio de William Pérez Salcedo; por el frente, mide 20 metros, con la carretera troncal del occidente

A través de la escritura N° 968 del 27 de septiembre de 1994³³, los señores antes mencionados, le venden las dos franjas de terreno a la sociedad Inmobiliaria Tamara LTDA, para un total de área vendida de 7.688 M², así se indica en la mencionada escritura.

En la misma escritura se refiere que, los predios que adquiere la Sociedad Inmobiliaria Tamara LTDA, son contiguos y los engloba en un solo globo, comprendido en los siguientes linderos: por el norte, mide 80 M, colinda con la carretera troncal del occidente, en medio, con predio de Ezequiel olmos Pérez y Corelca; por el sur, mide 84 Metro en línea quebrada, colindado con predio de varios propietarios; por el ESTE, mide 94 M, colinda con predio de otro

³⁰ Folios 37 a 46 del expediente N° 1

³¹ Folios 47-48 del expediente N° 1

³² Folios 49-50 del expediente N° 1

³³ Folios 51-53 del expediente N° 1

propietario y por el OESTE, mide 108 M, colinda con predio de Ezequiel Olmo Pérez.

Mediante resolución N° 171 del 27 de junio de 2007³⁴, la Secretaría de Planeación, obras públicas y saneamiento ambiental del municipio de Corozal - Sucre, aprobó los planos presentados, otorgando a la Inmobiliaria Tamara LTDA, una licencia de urbanización de proyecto de vivienda de interés social para la construcción de la urbanización Villa Valparaíso, el cual consta de 3 etapas: la etapa 1 en 55 vivienda; la etapa 2 en 50 vivienda y la etapa 3 en 50 vivienda.

Se observa que, en el artículo tercero de la parte resolutoria de la resolución que concedió la licencia de urbanización, esta fue aprobada teniendo en cuenta las siguientes áreas para cada etapa:

Etapa N° 1

| | |
|--|-----------------|
| Numero de lotes | 55 |
| Área total de lotes (M ²) | 5.253,34 |
| Área total de vías (M ²) | 1.519,084 |
| Área Zona Cesión y verde (M ²) | 2.096,35 |
| ÁREA TOTAL (M²) | 8.868,76 |

Etapa N° 2

| | |
|--|------------------|
| Numero de lotes | 50 |
| Área total de lotes (M ²) | 5.308,7 |
| Área total de vías (M ²) | 1.565,42 |
| Área Zona Cesión y verde (M ²) | 3.468,04 |
| ÁREA TOTAL (M²) | 10.342,16 |

Etapa N° 3

| | |
|--|-----------------|
| Numero de lotes | 50 |
| Área total de lotes (M ²) | 5.418,79 |
| Área total de vías (M ²) | 713,49 |
| Área Zona Cesión y verde (M ²) | 2.716,91 |
| ÁREA TOTAL (M²) | 8.849,19 |

Una vez aprobada la licencia urbanística, por parte de la Secretaría de Planeación Obras públicas y Saneamiento Ambiental del municipio de Corozal Sucre, la Inmobiliaria Tamara LTDA procede a dar cumplimiento al artículo noveno de la resolución N° 171, loteando la primera etapa, mediante la escritura pública N° 1956 del 10 de diciembre de 2008³⁵, dividiendo esta etapa en 4 manzana y cada una de ellas en lotes; se observa que aun en dicha escritura de loteo, el área total del terreno que reposa es de 7.688M², diferente a las medidas que se aprecia en el licencia concedida en la etapa 1, que es de **8.868,76M²**.

Que posterior a lo anterior, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, mediante las resoluciones: N° 70-215-0024-2009 y 70-215-0028-2009, procedió a conceder referencias catastrales a cada lote³⁶.

Se tiene que, la misma entidad, mediante informe de mutaciones - resolución N° 70-215-0070 de 11 de agosto de 2010³⁷, realizado por los funcionarios Alcides Mercado Babilonia y Marco Antonio Estrada Hernández, ordenan unos cambios en el catastro del municipio de Corozal Sucre, en el que se observa que, se rectifica una parte de área de terreno, etapa 1, cancelando un área de terreno

³⁴ Folios 60-63 del expediente N° 1
³⁵ Folios 64-70 del expediente N° 1
³⁶ Folios 71-73 del expediente N° 1
³⁷ Folio 79 del expediente N° 1

de 0,1.915 M², e inscribiendo una nueva área, aumentando a 03,099 M², es decir pasando el área de 7.688 M², a 8.868 M².

Cumplido lo anterior, la Jefe de Oficina Difusión y Mercadeo de Información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC, expide certificación N° 00159073 de 19 de agosto de 2010³⁸, indicando que revisado los archivos catastrales del predio con matrícula inmobiliaria N° 342-14904, inscrito a nombre de Inmobiliaria Tamara LTDA, se observa que encuentra con un área de terreno de 3.099M² y un avalúo catastral de \$76.838.000.

Debido a ello, se realiza la escritura de actualización de área de linderos y medidas, N° 741 de 24 de agosto 2010³⁹, ante la Notaría Única del Círculo de Corozal, en la que se indica en el numeral tercero y cuarto, lo siguiente:

"TERCERO: Que revisado el cuidadosamente el levantamiento topográfico del predio antes mencionado y comparando con las medidas arriba descritas del inmueble, se encontró un error en estas medidas y el área del mismo y por lo tanto se procederá a corregir por medio de este instrumento; en consecuencia, las medidas y áreas correctas del inmueble son las que a continuación se especifica, a fin que sean corregidas en los respectivos folios de matrículas inmobiliarias y antes las oficina de catastro, así: Norte: mide ochenta y uno (81) metro y colinda con la carretera troncal en medio, con predio de Ezequiel Olmos Pérez y Corelca; Sur: mide ochenta y cuatro (84) metros en líneas quebrada, colindado con predio de varios propietarios; Este mide: noventa y seis (96) metros y colinda con predios de otros propietarios; Oeste: mide ciento dieciocho con ochenta y siete (118.87) metros y colinda con predio de Ezequiel Olmos Pérez. Área 8868.76 M².

CUARTO: Que esta corrección es necesario para que el diseño del proyecto urbanístico de la urbanización Villas Valparaíso primera etapa, el cual se encuentra aprobado por la oficina de planeación de la ciudad de corozal mediante resolución N° 171 de 28 de junio de 2007, se ajuste perfectamente en sus áreas que son: Área de lotes 5253.34 M², los cuales se encuentran divididos en 55 lotes que ya cuenta con sus respectivas matrículas inmobiliarias; área de vía 1519.8 M²; área de cesión y zona verde 2096.35 M², para completar un área total de 8868.76 M². Como constancia de lo anterior, con la presente escritura de aclaración se protocolizan la resolución 171 de la oficina de planeación de corozal y el plano de la primera etapa de la urbanización villa de Valparaíso."

Posteriormente, el 1 de diciembre de 2010, se realizan las escrituras públicas N° 1.115,1.116, 1.1117, 1118,1.119, 1.120,1.121, 1.122, correspondientes cada una de ellas a la venta de lotes que realiza la inmobiliaria Tamara LTDA al Instituto Nacional de Concesiones INCO⁴⁰.

Se observa que, seguidamente a las escrituras mencionadas, el día 15 de febrero de 2011, se realiza la escritura pública N° 152⁴¹, en la cual la entidad accionante vende una franja de terreno de un área de 811 00 M², al Instituto Nacional de Concesiones INCO, por valor de \$102.186.000, que es área que pretende el accionante se le pague, por ser la suma de dinero dejada de ingresar por la venta de esa franja de terreno.

Que a folio 128 del expediente se observa que, mediante resolución N° 70-215-0048-2011 de 31 de marzo de 2011, el Instituto de Agustín Codazzi cancela la

³⁸ Folio 80 del expediente N° 1
³⁹ Folios 75-77 del expediente N° 1
⁴⁰ Folios 82-122 del expediente N° 1
⁴¹ Folios 79-83 del expediente N° 1

resolución N° 70-215-0070 del 11 de agosto de 2010 con los siguientes argumentos:

"Se cancela la resolución 70-215-0070 del 11 de agosto de 2010, por medio de la cual se rectifica el área de 1.915 M² a 3.099 M², por cuanto este acto se realizó sin ningún soporte jurídico, ya que la escritura pública que ampara la urbanización villa de Valparaíso, tiene un área de terreno aproximadamente de 7.688 M², por escritura pública N° 968 del 27-09-1974 y tan solo 1.915 M², quedaron destinados para vías, andenes y calles. Las áreas comprendidas entre la urbanización villa de paraíso y la vía pública (troncal del occidente), es zona de nadie, sin amparo jurídico que defina su real propietario, por lo tanto, es procedente esperar que se aclare la propiedad real del área en litigio para entrar a inscribirlo a nombre de quien realmente demuestre ser poseedor del bien".

Contra esa decisión, se interpuso de recurso de reposición y en subsidio apelación; siendo resuelta la primera mediante la resolución N° 70-215-0062-2011⁴², ratificando en todas sus partes la resolución N° 70-215-0048-2011 de 31 de marzo de 2011.

Igualmente, el recurso de apelación, fue resuelto a través de la resolución N° 70-000-018-2011 del 29 de abril de 2011⁴³, manifestándose lo siguiente:

"Que mediante oficio radicado el día 09-08-2010 con el No. 1702010ER676, el gerente de la Inmobiliaria Tamara Ltda, señor Raúl Tamara Rosa, presentó una solicitud de corrección de áreas verdes vías y andenes de la urbanización Villas de Valparaíso primera etapa en la ciudad de Corozal para que quedaran establecidas acorde con el proyecto urbanístico aprobado por la Secretaría de Planeación, Obras Públicas y Saneamiento Ambiental de la ciudad de Corozal, según la Resolución No. 171 del 22 de junio de 2007, abarcando un área de 8.869 m².

Que dicha solicitud fue trasladada por la directora encargada, Doctora Rosario Támara Paternina al Profesional con funciones de jefe de avalúos y conservación catastral, Doctor Marcos Estrada, para que la estudiara y decidiera según su competencia.

Que el procedimiento a seguir por el jefe de Conservación era estudiar la solicitud y las pruebas allegadas, analizar los documentos aportados por el peticionario y decidir si admitía la solicitud o la rechazaba.

Que como quiera que el funcionario competente admitió la reclamación, éste debió abrir un expediente administrativo con la solicitud y las pruebas allegadas y radicar en el sistema de información catastral, precisando que se trataba de una solicitud de corrección de área y consecuentemente revisión de avalúo catastral radicándola como el inicio de una mutación de cuarta clase. Posteriormente debía asignar a un oficial de catastro para que tramitara la revisión; si el oficial lo estimaba conveniente podía solicitar documentos o informaciones que hicieran falta y/o pedir autorización para la práctica pruebas por su iniciativa o a solicitud de la parte interesada, para ello se debía solicitar la elaboración del auto que ordena la práctica de la prueba por parte del jefe de Conservación y/o abogado de la Territorial.

Que los pasos anteriormente anotados no fueron tenidos en cuenta por el jefe de avalúos y conservación, dejando de lado la reglamentación establecida. Es así como en el expediente obra, que el trámite fue asignado a uno de los contratista de la conservación catastral y éste radicó en el sistema una mutación de tercera terreno, asumiendo las áreas de terreno de una licencia urbanística del año 2007, expedida por la Secretaría de Planeación municipal de Corozal que contiene medidas diferentes a los títulos

⁴² Folio 129 del expediente N° 1

⁴³ Folios 130-133 del expediente N° 1

escriurarios, con el agravante que éste Ente municipal no es competente para incrementar el área establecida en la escritura No 968 del 27 de septiembre de 1.994 de la Notaría de Corozal y mucho menos autoridad para que el IGAC asumiera esas medidas.

Que fundamentado en la actuación del contratista Alcides Mercado Babilonia, mediante Resolución No. 70-215-0070-2010, la oficina de Conservación Catastral modificó el área de terreno restante del loteo del predio con referencia catastral 01-00-0106 -0041-000, pasando el área de 1.915 m² que eran las vías y andenes de la Urbanización Villas de Valparaíso, a un predio de 3.099 m², que no fue identificado en la manzana catastral del Sistema de Información Gráfico del IGAC, paso este que se debía realizar simultaneo a la expedición de la Resolución. En este acto no se tuvo en cuenta que las áreas restantes del predio inicial con referencia catastral 01-00-0106-0041, consistían en vías y andenes de la urbanización Villa de Valparaíso, que debieron ser entregadas en su debido momento al municipio de Corozal como cesiones obligatorias (vías públicas) y que no se sabe a qué título el contratista Alcides Mercado y el jefe de conservación Marcos Estrada variaron las áreas de sesión del predio inicial incorporando un área de retiro de la troncal de occidente que pertenece a la Nación, para que se incluyera en la porción de terreno que se negociaría con el instituto Nacional de Concesiones INCO. Dicho sea de paso que los 1.915 m² que están inscritos como vías y andenes eran concordantes con la escritura de loteo No.1956 del 10 de diciembre de 2008 de la Notaría Primera de Sincelejo, registrada el 29 de diciembre de 2008, mutaciones realizadas en su momento por el oficial de catastro Sixto Márquez Chávez, y soportadas en la información gráfica georeferenciada que maneja el IGAC.

Que producto del error cometido por el área de Conservación a solicitud de la parte interesada, se expidió un Certificado Catastral No. 00159073, de fecha 19-08-2010, el cual fue protocolizado con la escritura pública No. 741 de fecha 24 de agosto de 2010 de la Notaría de Corozal y tomado como soporte para la expedición de la Escritura de Actualización de Área, medidas y linderos.

Que igualmente al emitir la Resolución catastral No. 70-215-0070-2010, no se siguió el procedimiento establecido en el numeral tercero ítem 3.1, de la Instrucción Administrativa Conjunta Instituto Geográfico Agustín Codazzi No. 01 y Superintendencia de Notariado y Registro No. 11.de mayo 20 de 20110; Tratándose de una modificación en el catastro que conlleva a cambiar la identificación física del inmueble porque se trataba acrecentar las áreas de sesión con parte del perfil vial de la troncal de occidente, situación está que se debía verificar en campo, iniciar el expediente administrativo, citar a todos los que puedan tener interés o pudieran ser afectados con el posible trámite solicitado, en especial al INVIAS, para que se hiciera parte en la reclamación del Actor.

Que al momento de inscribir en el catastro el área que menciona la escritura pública No. 152 de 15-02-2011, de la Notaría de Corozal, el oficial de catastro Linoberto Morales observa que no es posible realizar la segregación ya que el predio que se va a segregar, la oficina de Instrumentos Públicos no le asignó nueva matrícula y le dejó la matrícula del predio matriz, ese mismo que fue modificado pasando de 1.915 m² a 3.099m², siendo que en ese acto se está vendiendo al INCO un área de 811m² y el predio quedaría con una reserva en donde supuestamente estarían las áreas de sesión de 1.915,m², lo cual dejaría una diferencia de 373 m² en el aire porque el folio de matrícula fue cerrado con la transacción, según reza en el parágrafo 1° de la cláusula segunda del Título escriturario No. 152, el dice " no se declara área sobrante teniendo en cuenta que la compra es total". ¿Si la compra es total entonces de quien es el resto del área amparada con la matrícula inmobiliaria 342-14904. De 2.288 m²? Se nota aquí que hay un grave error en la escritura 152 de 15-02-2011. Tampoco se encuentra en el expediente los planos del área transada con el fin de poder dilucidar el posible error.

Que por lo anterior se ordenó al jefe de avalúos y conservación mediante

Memorando IE90 realizar una revisión del área que fue modificada mediante Resolución 70 de 2010 del municipio de Corozal, emitida por la Jefatura de Avalúos y Conservación y de ser del caso llevar nuevamente mediante Resolución las áreas inscritas en el catastro a su estado inicial, informándole de esta situación tanto a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Corozal, como al INCO, mediante oficio con radicado EE241.

Que practicada una inspección catastral al sitio, dirigida por el jefe de avalúos y conservación, el topógrafo de la institución señor Arturo Martínez Jiménez y el oficial de catastro Linoberto Morales, según los funcionarios antes mencionados, se constata que las áreas de sesión de vías internas, calles y andenes ascienden a 1.915 m² y que dicha área fue incrementada mediante Resolución No. 70-215-0070-2010 de fecha agosto 11 de a 3.099 m² incorporando un área de terreno soportada con una certificación de la Oficina de Planeación del municipio de Corozal.

Que posteriormente, mediante Resolución 70-215-0048-2011 la jefatura de conservación cancela en el predio 01-00-0106-0041-000 la inscripción catastral del área de terreno de 3099 m² con un avalúo catastral de \$79.143.000 e inscribe un área de 1.915 m² con un avalúo catastral de \$53.245.000.

Que dicha Resolución fue notificada al señor Raúl Támara Rosa y este confirió poder en su calidad de representante legal de la Sociedad Inmobiliaria Támara, al doctor Manfred C. Wagener Hollman para que interpusiera recurso de Reposición y en subsidio apelación contra la Resolución 70-215-0048-2011, lo cual fue realizado dentro de los términos legales.

Que el acto de revocatoria de la Resolución No. 70-215-0070-2010, no se hizo con el lleno de los requisitos legales, por cuanto no fue informado oficialmente la parte afectada de la decisión de revisión de ese acto, con el fin de que hiciera valer su derecho a la defensa y aportar las pruebas que permitieran mantener la inscripción catastral surgida con la Resolución 70-215-0070-2010.

Que se hace necesario declarar nulo lo actuado mediante resoluciones 70-215-0048- y 70-215-0062-2011 y en consecuencia garantizar el derecho al debido proceso y defensa de los posibles afectados con las decisiones que pudieran resultar del proceso de revisión del Acto que modificó el área de terreno, teniendo en cuenta las normas de procedimiento establecidas en el Código Contencioso Administrativo.

Que en mérito de lo anterior.

Resuelve:

Artículo primero: no desatar el recurso de apelación interpuesto contra la resolución 70-215-0048-2011.

Artículo segundo: Declara la nulidad de lo actuado mediante las resoluciones catastrales números 70-215-0048-211 y 70-215-0062-2011.

Artículos tercero: Como competente en primera instancia ordenase al profesional universitario con funciones de jefe de evaluó y conservación reiniciar un nuevo proceso administrativo tendiente a esclarecer la situación del predio con referencia catastral 01-00-106-0041, de la ciudad de corozal"

Posteriormente, se observa que el día 12 de mayo de 2011⁴⁴, en las instalaciones de la oficina del instituto geográfico Agustín Codazzi, se reunieron el representante legal de la Inmobiliaria Tamara LTDA, el representante legal del instituto nacional de concesión INCO y un funcionario de la secretaría de planeación municipal en coordinación con el jefe de avalúo y conservación del

⁴⁴ Folios 134-136 del expediente N° 1

IGAC, para definir la propiedad de un área de terreno que se encuentra entre la carretera la troncal del occidente y la urbanización villas de Valparaíso y también para exponer los pormenores del caso.

Al día siguiente de la suscripción del acta, el día 13 de mayo de 2011⁴⁵, la inmobiliaria Tamara LTDA, hace entrega de varios documentos al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, en atención al compromiso plasmado en el acta.

Mediante resolución N° 70-215-0075-2011 del 18 de mayo de 2011⁴⁶, el Instituto Geográfico de Agustín Codazzi, resuelve una petición de inscripción de catastro, considerando que con los documentos aportados, se buscaba una nueva inscripción catastral, en la cual se decidió confirmar el área de terreno que reposaba en la escritura pública con número catastral N° 101-00-0106-0041-000, es decir que el área del terreno del predio es de 7.688 M².

La entidad accionante interpuso recurso de apelación, siendo este resuelto, por la resolución N° 70-000-0025-2011 de 16 de junio de 2011⁴⁷, a través de la cual se decidió confirmar la resolución N° 70-215-0048-2011 y como consecuencia dejar en firme N° 70-215-0075-2011 del 18 de mayo de 2011, indicando que con los documentos aportados por el apoderado judicial de la inmobiliaria Tamara pretendía demostrar la propiedad del terreno en disputa, pero no presentaron petición alguna consistente en la inscripción del terreno en catastro; además, no soportó las inscripciones catastrales tanto de los 55 lotes como de las zonas de cesiones consistente en zonas de parqueo, por último alegó que, la ley 388 de 1997, en su artículo 117, establece que la incorporación de las áreas públicas se produce con protocolización, en la oficina de registro, de la escritura de la constitución de la urbanización, en la cual se determinan las áreas públicas objeto de cesión.

Pues bien, ya realizado un recuento de todo lo acontecido, lo que busca la parte accionante, con la nulidad de los actos administrativos N° 70-215-0075-2011 de 18 de mayo de 2011⁴⁸ y N° 70-000-0025-2011 de 16 de junio de 2011⁴⁹, es que se tenga en cuenta la resolución N° 70-215-0070 de 11 de agosto de 2010⁵⁰, expedida por el Instituto Geográfico de Agustín Codazzi, mediante la cual se aumentó un área de terreno, realizado una rectificación de área, cancelado una de 1.915 MT² e inscribiendo otra de 3099 MT².

De acuerdo a lo anterior y teniendo en cuenta las instrucciones conjuntas descrita en la parte considerativa de esta providencia Instituto Geográfico de Agustín Codazzi- IGAC-, no tiene competencia para expedir actos administrativos que conlleve el aumento o disminución de un área de un predio; sin embargo se observa en el presente caso, la autoridad administrativa procedió a expedir una resolución que otorgó a la entidad demandante el aumento de una franja de terreno de su propiedad.

Ahora bien, a pesar que la autoridad administrativa no tenía la facultad para expedir dicho acto administrativo, este nace a la vida jurídica y le otorga al beneficiario un derecho subjetivo resultando favorecido en tanto reconoce una situación jurídica subjetiva de ventaja generando un impacto positivo para el accionante.

⁴⁵ Folios 137-139 del expediente N° 1

⁴⁶ Folio 140 del expediente N° 1

⁴⁷ Folios 141-146 del expediente N° 1

⁴⁸ Folios 140 del expediente N° 1

⁴⁹ Folios 141-146 del expediente N° 1

⁵⁰ Folio 79 del expediente N° 1

Que de acuerdo a lo probado, la parte accionada mediante resolución N° 70-215-0048-2011 decidió cancelar el acto administrativo que aumentó la franja de terreno y ratificó su acto de cancelación con la resolución 70-215-0062-2011, al momento de estudiar el recurso de apelación, procedimiento que considera el Despacho, también fue irregular, toda vez que para cancelar el acto administrativo N° 70-215-0070 de 11 de agosto de 2010⁵¹, tenía que hacer uso de lo dispuesto en el artículo 73 del CCA, que establece:

"ARTÍCULO 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión"

Sin embargo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, para enmendar su error, al no notificar a la parte accionante de la cancelación de la resolución N° 70-215-0070 de 11 de agosto de 2010⁵², mediante resolución N° 70-000-018-2011 de 29 de abril de 2011⁵³, declaró la nulidad de todo lo actuado y en consecuencia ordenó reiniciar un nuevo proceso administrativo tendiente a esclarecer la situación del predio de referencia 01-00-0106-0041, de propiedad de la inmobiliaria Tamara LTDA.

No obstante lo anterior, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, nuevamente incurre en violación a las garantías del debido proceso y por ende en vicio de nulidad, ya que al tratar de enmendar su error, expide otro acto administrativo, la Resolución N° 70-215-0075-2011, en la cual confirma que el área de predio era de 1.915 M², procedimiento que no se tenía que realizar, pues se lo que se tenía que llevar a cabo era actuación administrativa previa en donde, se notificara y vinculará al particular demandante, garantizando con ello su derecho de contradicción y defensa, en la revocatoria del acto.

Con respecto a la actuación de la administración para revocar actos administrativos, el Tribunal Administrativo de Sucre en sentencia de 10 de noviembre de 2016, si bien dictada con fundamento en las reglas de la Ley 1437 de 2011, guarda relación con el tema y los considerandos previo sobre revocatorio directo expuestos previamente en esta providencia, indicó:

"Ahora bien, cuando se trata de la revocación de actos particulares, el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, prevé que dentro del trámite que vaya a impartir la administración a fin de revocar el respectivo acto, se debe, salvo las excepciones consagradas en otras codificaciones legales⁵⁴, i) solicitar previamente al titular de la situación jurídica creada, modificada o extinguida, su consentimiento expreso y escrito y ii) garantizar los derechos de contradicción. En efecto, tal norma reza:

⁵¹ Folio 79 del expediente N° 1

⁵² Folio 79 del expediente N° 1

⁵³ Fólidos 130-133 del expediente N° 1

⁵⁴ Ley 99 de 1993, revocatoria de licencias ambientales, Ley 190 de 1995, nombramiento o posesión de un empleo sin el cumplimiento de los requisitos, Decreto 583 de 1984, inscripción en carrera administrativa, Ley 797 de 2002, reconocimientos pensionales, entre otras excepciones.

"Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa."

Valga la pena aclarar, que el artículo 73 del antiguo Código Contencioso Administrativo - Decreto 01 de 1984 -, SÍ posibilitaba a la administración poder revocar motu proprio sus actos particulares, sin exigir la previa legitimación del afectado, siempre y cuando, los actos objeto de revocatoria, resultaren de la aplicación del silencio administrativo o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. El tenor literal de aquella norma, era el siguiente:

"Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión."

Queda claro entonces, que en vigencia del nuevo estatuto procesal - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -, la administración pública, en ejercicio del principio de legalidad y en aplicación al debido proceso, no puede modificar o revocar los actos creadores de situaciones jurídicas individualmente consideradas, sin el previo consentimiento expreso y escrito del particular afectado (salvo las excepciones legales se reitera), razón por la cual, en el evento en que dicho acto no esté ajustado a derecho o se encuentre revestido de alguna irregularidad o vicio que atente contra el sistema jurídico, podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para discutir sobre su legalidad, demandado su propia decisión unilateral, a través de los medios de control de nulidad (doctrinaria y jurisprudencialmente llamada como acción de lesividad), que prevé el sistema procesal."⁵⁵

La Corte Constitucional en sentencia T - 878 de 2010, en sentido similar ha expuesto:

En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que: (i) los entes administrativos o los particulares que ejerzan funciones públicas no pueden revocar o inaplicar unilateralmente actos administrativos que han creado o modificado una situación jurídica particular y concreta, al menos de que medie el consentimiento expreso del titular; (ii) el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo establece el procedimiento para

⁵⁵ Tribunal Administrativo de Sucre, Sección Segunda de Decisión Oral, Sincelejo, diez (10) de Noviembre de dos mil dieciséis (2016), Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY, RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2015-00486-00.

que la administración revoque sus propios actos; por lo tanto "en caso de que la administración pretenda desconocerlos, no podrá revocarlo directamente por fuera de las causales allí previstas, sino que deberá cumplir los postulados constitucionales y legales demandando su propio acto, ante el contencioso administrativo, a través de la acción de lesividad para obtener la nulidad del mismo. De no ser así estaría desconociendo el debido proceso del administrado"⁵⁶.

Es de concluir, entonces, que el desconocimiento del principio de la buena fe en su dimensión de respeto por el acto propio, dentro del marco de un proceso administrativo, genera una vulneración del derecho al debido proceso, "como quiera que éste comprende la garantía de que las decisiones que se profieran en su curso atenderán a las reglas de juego previamente establecidas así como a las expectativas que la administración, en virtud de sus actos, generó en un particular".

Así las cosas, como el Instituto Geográfico de Agustín Codazzi, no cumplió el procedimiento que establece la ley para revocar la Resolución N° 70-215-0070 de 11 de agosto de 2010⁵⁷, la actuación adelantada por el IGAC, viola el derecho al debido proceso de la parte actora, en la arista fundamental del derecho de defensa y contradicción, así como el derecho fundamental a la prueba, razones estas que se tornan suficientes para declarar la nulidad de los actos administrativos demandados.

En efecto, confrontado lo anterior con las sub reglas creadas tanto por el Consejo de Estado como por la Corte Constitucional sobre el tema de la revocatoria, estima el despacho que existió una evidente violación al derecho fundamental consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, en tanto, no se cumplieron las garantías del debido proceso administrativo, por cuanto se adoptó una determinación de revocatoria directa sin comunicar al actor la actuación y sin darle posibilidad de intervención en la misma.

Como se dejó sentando en líneas preliminares, para la procedencia de la revocatoria de un acto administrativo particular y específicamente de un acto de corrección de linderos, la Administración aun cuando no requiera del consentimiento del particular, debe adelantar una actuación administrativa, que se le comunicará al interesado para que ejerza su derecho de contradicción, situación que en este caso, no se cumplió, pues no existe prueba por parte del IGAC, acerca de la comunicación al actor, previa la adopción de la decisión de revocatoria.

Las garantías del debido proceso administrativo, no se cumplen con la sola posibilidad de interponer recursos para abrir la vía gubernativa (hoy recursos en sede administrativa), de allí que, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha indicado que, "consiste en el respeto a las formas previamente definidas, en punto de las actuaciones que se surtan en el ámbito administrativo, salvaguardando en todas sus etapas los principios de contradicción e imparcialidad. (...) La aplicación del derecho fundamental al debido proceso en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas constituye un desarrollo del fundamento filosófico del Estado de derecho (Sentencias T - 120 de 1993, T - 1739 de 2000 y T - 165 de 2001). Por virtud de ello, toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes. (...) De la aplicación del

⁵⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-075 de 2008.

⁵⁷ Folio 79 del expediente N° 1

principio del debido proceso se desprende que los administrados tienen derecho a conocer las actuaciones de la administración, a pedir y a controvertir las pruebas, a ejercer con plenitud su derecho de defensa, a impugnar los actos administrativos y, en fin, a gozar de todas las garantías establecidas en su beneficio"⁵⁸.

En ese orden de ideas, se reitera que el IGAC si bien podía iniciar de manera oficiosa el procedimiento de rectificación de áreas, debió comunicar el inicio del procedimiento de rectificación de áreas, en aras de que la sociedad demandante ejerciera su defensa, omisión que al romper vulnera derechos de estirpe constitucional, como el debido proceso, garantía sobre la cual debió conducirse en este caso particular, la voluntad administrativa.

En consecuencia, queda desvirtuada la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados y consecuentemente hay lugar a su anulación.

DEL RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO:

Decretada la nulidad de los actos demandados, correspondería entrar a determinar el restablecimiento del derecho, en la forma pedida por la parte actora o en su defecto en la que por virtud del restablecimiento automático que corresponda.

No obstante, estima el despacho que en el presente asunto no es posible el restablecimiento pretendido por la parte actora, quien solicita que se le ordene dar aplicación o cumplimiento al acto administrado que acrecentó el área de terreno de referencia catastral N° 01-00-0106-0041-000 ubicado en el Municipio de Corozal, resolución N° 70-215-0070 de 11 de agosto de 2010⁵⁹, fue expedido de manera irregular, al contrariarse las reglas establecidas en el decreto 2148 de 1998 y la Resolución No. 2555 de 1989 sobre la formación, actualización y conservación del catastro nacional, así como la **instrucción administrativa conjunta del Instituto de Agustín Codazzi N° 1 y la Superintendencia de Notariado y Registró N° 11 de 20 de mayo de 2010**

En ese sentido, la incorporación de áreas fue realizada de manera irregular, trámite que no podía suplirse con la actuación realizada por la Secretaría de Planeación y de Obras Públicas del municipio de Corozal mediante la Resolución No. 171 del 26 de junio de 2007, aun en el evento que se tratara de trámite de rectificación de áreas por imprecisa determinación.

Por consiguiente, en este evento, no estamos en presencia de un derecho adquirido, puesto que el procedimiento de acrecimiento o incorporación de áreas y ampliación de linderos se realizó irregularmente, razón por la cual se carece de justo título, condición esta necesaria para que se pueda predicar la existencia de un derecho subjetivo con la misma protección e inmutabilidad de la que gozan aquellos legítimamente obtenidos.

En consecuencia, la Resolución No. 70-215-0070 de 11 de agosto de 2010 cuyo cumplimiento a título de restablecimiento del derecho pretende la parte accionante, deviene inaplicable, en virtud de la excepción de ilegalidad, el cual circunscribe a la posibilidad que tiene un juez administrativo de inaplicar, dentro

⁵⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección B. Sentencia del 26 de agosto de 2010. Expediente 25000 - 23 - 15 - 000 - 2010 - 01570 - 01(AC). C.P Dr. Gerardo Arenas Monsalve.

⁵⁹ Folio 79 del expediente N° 1

del trámite de una acción sometida a su conocimiento, un acto administrativo que resulta lesivo del orden jurídico superior.

CONDENA EN COSTAS:

Atendiendo los criterios establecidos en el artículo 171 de CCA, modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998 y dada las resultas de proceso, no hay lugar a imponer condena en costas en esta instancia.

3. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

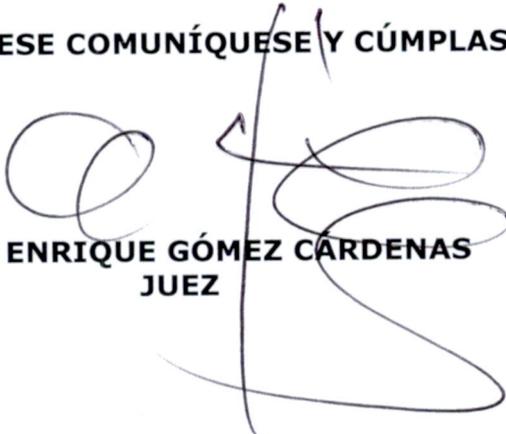
PRIMERO: Declarar la nulidad de la Resolución N° 70-215-0075-2011 de 18 de mayo de 2011, que confirmó que el área del predio de la Inmobiliaria Tamara LTDA es la que se encuentra en la escritura pública, N° 968 de 27 de septiembre de 1994, con número catastral N° 01-00-0106-0041-000 ubicado en el municipio de Corozal Sucre y la nulidad de la resolución N°70-000-0025-2011 de 16 de junio de 2011, por medio de la cual se resolvió un recurso de apelación, dejando en firme la resolución anterior.

SEGUNDO: Negar las demás pretensiones de la demanda. No hay lugar al restablecimiento al derecho, por las razones anteriormente expuestas

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: En firme este fallo, **DEVUÉLVASE** al demandante el excedente, si lo hubiere, de las sumas consignadas para gastos del proceso. Efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento, **CANCÉLESE** su radicación, **ARCHÍVESE** el expediente, previa anotación en el Sistema Informático del Juzgado.

NOTIFÍQUESE COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CARDENAS
JUEZ