



República de Colombia  
Rama Judicial  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA**  
Sala de Decisión  
Magistrada Ponente: Yenitza Mariana López Blanco

Arauca, Arauca, veintiuno (21) de febrero de dos mil diecinueve (2019)

Radicado N.º : 81001 2339 000 2018 00133 00  
Demandante : Departamento de Arauca  
Demandado : Asamblea Departamental de Arauca (Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018)  
Acción : Revisión de validez  
Providencia : Sentencia de única instancia

Decide la Sala la solicitud de Revisión de validez presentada por el Gobernador de Arauca respecto del Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018.

#### ANTECEDENTES

En ejercicio de la atribución que le confiere el numeral 10 [sic] del artículo 305 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 80 del Decreto 1222 de 1986, el Gobernador del Departamento de Arauca remitió a este Tribunal el Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018, «*Por medio del cual se faculta al Gobernador del Departamento de Arauca para donar un bien inmueble de propiedad de la gobernación de Arauca, ubicado En La Vereda Alto Primores, Municipio de Arauquita, denominado El Topacio*», a fin de que se decida sobre su legalidad (fls. 2-11).

#### 1. Hechos.

Mediante oficio N.º 201812006924-2 del 10 de octubre de 2018, la Administración Departamental presentó un Proyecto de Ordenanza en el que solicitó facultades para donar un bien inmueble de propiedad del Departamento de Arauca, ubicado en la Vereda Alto Primores del Municipio de Arauquita.

La Asamblea Departamental dio ponencia positiva y aprobó en los tres debates reglamentarios el Proyecto de Ordenanza N.º 012 del 2018, que fue luego remitido por el Presidente de esa Corporación para la sanción correspondiente; empero, el Gobernador de Arauca presentó objeciones al mismo, las cuales fueron declaradas infundadas por la Comisión Accidental de la Asamblea, en consecuencia el proyecto fue ratificado, motivo por el cual ahora se demanda su legalidad.

#### 2. Normas violadas y concepto de la violación.

Aduce que el Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 contraría lo previsto en la Constitución Política de Colombia (artículos 121, 122 y 300), la Ley 70 de 1993, y los Decretos 1745 de 1995, 2363 de 2015 y 1066 de 2015.



Rad. N.º 81001 2339 000 2018 00133 00  
Validez Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018  
Sentencia de única instancia

Como concepto de la violación alega que el Proyecto de Ordenanza obvia el ordenamiento jurídico, pues le concede al gobernador del Departamento de Arauca la facultad para adjudicar o donar el inmueble al Consejo Comunitario de Panamá de Arauca, atribución ésta que recae en la Agencia Nacional de Tierras-ANT, conforme lo dispone el Decreto 1066 de 2015.

### **3. La contestación.**

Mediante escrito del 11 de enero de 2019 la Asamblea Departamental de Arauca se pronunció (fl. 114-121), señalando que las normas referidas por el Departamento no son aplicables al caso bajo examen, por cuanto el proyecto de Ordenanza faculta al Gobernador para realizar una donación de un predio no baldío, y no para realizar la titulación colectiva de comunidades negras, evento éste último que sí es de competencia exclusiva de la Agencia Nacional de Tierras, tal como lo establece el Decreto 2363 de 2015.

## **CONSIDERACIONES**

Cumplidos los trámites propios de la única instancia, procede la Sala a decidir de fondo el caso.

### **1. Competencia.**

La Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Arauca es competente para conocer y resolver en única instancia el proceso (numeral 9 del artículo 305 de la Constitución Política; y los artículos 125 y 151.4 del CPACA).

### **2. El problema jurídico.**

Consiste en establecer si: ¿El Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 es inconstitucional e ilegal como lo plantea el Gobernador del Departamento de Arauca?

### **3. La revisión constitucional y legal de los proyectos de Ordenanza Departamental.**

La revisión de validez de los Proyectos de Ordenanza es un mecanismo jurídico del cual se ha dotado a los gobernadores, para solicitar a los Tribunales Administrativos que decidan sobre la constitucionalidad y legalidad de los mismos, en los eventos en que el mandatario departamental advierta que las disposiciones allí contenidas resulten contrarias al ordenamiento jurídico<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> CE. Secc I. Auto del 11 de mayo de 2017. M.P. María Elizabeth García González. Rad. N.º 52001-23-33-003-2016-00284-01.



Rad. N.º 81001 2339 000 2018 00133 00  
Validez Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018  
Sentencia de única instancia

Esa atribución se encuentra consignada en el numeral 9 del artículo 305 de la Constitución Política, que establece:

*«Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:*

*(...)*

*9. Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos».*

Por su parte, el Decreto 1222 de 1986, en su capítulo IV regula la expedición y trámite de las Ordenanzas, las objeciones de que puede ser objeto y la revisión a cargo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Tribunales).

#### **4. Las autorizaciones para la enajenación de inmuebles.**

La Constitución Política dispone en el artículo primero que Colombia es una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, para la gestión de sus intereses dentro de los límites impuestos por la Constitución y la Ley, de acuerdo a sus competencias específicas. En el caso de los Departamentos, las mismas se encuentran en los artículos 297 a 310 de Carta Política.

De acuerdo con lo anterior, el artículo 300.9 Superior dispone que le corresponde a las Asambleas Departamentales, a través de las Ordenanzas *«Autorizar al Gobernador del Departamento para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a las Asambleas Departamentales».*

En el mismo sentido, el artículo 25 de la Ley 80 de 1993 consagra el principio de economía, en virtud del cual:

*« Artículo 25. Del principio de economía. En virtud de este principio:*

*(...)*

*11. las Corporaciones de elección popular y los organismos de control y vigilancia no intervendrán en los procesos de contratación, salvo en lo relacionado con la solicitud de audiencia pública para la adjudicación en caso de licitación.*

*De conformidad con lo previsto en los artículos 300, numeral 9º y 313, numeral 3º, de la Constitución Política, las asambleas departamentales y los concejos municipales autorizarán a los gobernadores y alcaldes, respectivamente, para la celebración de contratos».*

Estas disposiciones normativas han previsto que para que los alcaldes y gobernadores celebren contratos en los que se disponga de los bienes de la entidad territorial, deben previamente contar con la facultad conferida por las Corporaciones respectivas (Consejos o Asambleas, según corresponda).

#### **5. Los bienes de dominio público y sus características**

Teniendo en cuenta que lo que aquí se discute es la competencia del Gobernador de Arauca para donar un bien de propiedad del Departamento de Arauca, resulta necesario establecer



Rad. N.º 81001 2339 000 2018 00133 00  
Validez Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018  
Sentencia de única instancia

a qué categoría corresponde el bien inmueble a que se refiere el Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018, para así determinar su regulación jurídica y, derivado de ella, la libertad y restricción en materia de disposición o de uso del suelo.

El artículo 674 del Código Civil, se refiere a los bienes de dominio público, así:

*«Artículo 674. Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la república.*

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

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

De acuerdo con lo normado, los bienes de dominio público se clasifican en dos: fiscales y de uso público, lo que permite establecer que -aun cuando ambos están a cargo del Estado- existen diferencias en función de su destinación, utilización y la regulación jurídica.

**5.1. Bienes fiscales.** Respecto de los bienes fiscales, el Consejo de Estado<sup>2</sup> ha establecido que son *«...aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación».*

Los bienes fiscales son también denominados *«bienes patrimoniales del Estado o de las entidades territoriales sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común»<sup>3</sup>.*

**5.2. Bienes de uso público.** Los bienes de uso público propiamente dichos, se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales, estar destinados al uso común de la totalidad de los habitantes, como calles, plazas, parques, puentes, caminos, carreteras, ejidos; de ahí que, frente a estos, el Estado cumpla una función de administración y mantenimiento. Luego, ninguna entidad pública tiene un dominio similar al de un particular

2 CE. Secc III. Sub B. Sentencia 30 de abril de 2012. M.P. Ruth Stella Correa Palacio. Rad. 2500232600019950070401 (21.699)

3 Cfr. José J. Gómez- Bienes Primera Parte. Corte Suprema de Justicia Sentencia 26 de septiembre de 1940.



Rad. N.º 81001 2339 000 2018 00133 00  
Validez Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018  
Sentencia de única instancia

respecto de un bien de su propiedad, sino derechos para proteger su uso y goce común. Estos bienes son inalienables, inembargables e imprescriptibles.

## 6. La Agencia Nacional de Tierras

Esta entidad fue creada mediante el Decreto 2363 de 2015 como una Agencia del sector descentralizado ejecutivo del orden nacional, con personería jurídica, autonomía patrimonial, administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El artículo 4 del referido Decreto estableció como funciones de la Agencia:

*«Artículo 4º. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, entre otras, las siguientes:*

*(...)*

*11. Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5º y 6º del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.*

*(...).»*

En lo que atañe a la titulación de predios a las comunidades afrodescendientes, el artículo 2.5.1.2.17 del Decreto 1066 de 2015 expedido por el Ministerio del Interior dispone que *«De conformidad con lo establecido en la Ley 70 de 1993, la Ley 160 de 1994 en sus disposiciones concordantes y el artículo 1o., inciso tercero, del Decreto 2664 de 1994, cuya compilación se encuentra en el Libro 2, Parte 14, Título 10 del Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Agricultura y Desarrollo Rural, corresponde al Incoder titular colectivamente tierras baldías a Comunidades Negras, en calidad de "Tierras de las Comunidades Negras».*

Vale resaltar que esa referencia al INCODER corresponde hoy a la Agencia Nacional de Tierras, pues así lo determinó el artículo 38 del Decreto 2363 de 2015, al indicar que a partir de su entrada en vigencia *«...todas referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT)».*

Conforme a lo anterior, la Agencia Nacional de Tierras es la entidad competente para administrar los bienes baldíos de la Nación, y adjudicarlos colectivamente a las comunidades negras; sin embargo, como se precisará en el numeral siguiente, las tierras adjudicables a esas comunidades no son exclusivamente los bienes que ostenten la calidad de baldíos.

**6.1. Tierras adjudicables a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.** De conformidad con lo previsto en el artículo 2.5.1.2.18 del Decreto 1066



Rad. N.º 81001 2339 000 2018 00133 00  
Validez Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018  
Sentencia de única instancia

de 2015 son adjudicables *«las áreas ocupadas por la comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Ley 70 de 1993, con especial consideración a la dinámica poblacional, sus prácticas tradicionales y las características particulares de productividad de los ecosistemas».*

Ahora bien, debe precisarse que este concepto orientado a la dotación de tierras a las comunidades negras no se restringe únicamente a predios baldíos, pues *«...existen en la normatividad vigente normas expresas que ordenan adjudicar a las comunidades negras y en forma colectiva, diversas modalidades de tierras que no tienen la calidad de baldíos, tales como los predios adquiridos por compra directa o por negociación voluntaria<sup>4</sup>».*

En efecto, el numeral 1 del artículo 31 de la Ley 160 de 1994, dispone que:

*«El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:*

*a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;*

*(...).».*

A su turno, el párrafo segundo del artículo 101 de la Ley 1753 de junio de 2015, que modificó el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, al referirse al subsidio integral de reforma agraria, estableció que:

*«Las entidades territoriales, las organizaciones campesinas, las entidades sin ánimo de lucro, las asociaciones mutuales, los cabildos indígenas, los consejos consultivos de las comunidades negras, las autoridades del pueblo rom, los gremios agropecuarios y demás organismos que sean autorizados por el reglamento, podrán presentar solicitudes de subsidio a nombre de los beneficiarios».*

Se observa entonces, que son tierras adjudicables para las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, además de las tierras baldías: *« (i) Las tierras de propiedad privada adjudicables a miembros de las comunidades si así lo solicitaren; (ii) Las Tierras adquiridas por negociación directa o expropiación con destino a estas comunidades; (iii) Las tierras adquiridas por los Consejos Comunitarios por vía de negociación voluntaria mediante el subsidio integral de reforma agraria; (iv) Las tierras adquiridas por extinción judicial del dominio y (v) Las tierras adquiridas con destino a estas comunidades por cualquiera otra modalidad distinta de baldíos<sup>5</sup>».*

<sup>4</sup> Orientación N.º 2018510050871 emitida por la Subdirección de Asuntos Étnicos del ANT (fls. 98-105)

<sup>5</sup> Ibidem.



Rad. N.º 81001 2339 000 2018 00133 00  
Validez Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018  
Sentencia de única instancia

## 7. El contrato de donación.

El artículo 1443 del Código Civil dispone que *«la donación entre vivos es un acto por el cual una persona transfiere, gratuita e irrevocablemente, una parte de sus bienes a otra persona que la acepta»*.

La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>6</sup> ha precisado que:

*«La donación ha de entenderse, por regla general, como un contrato unilateral, gratuito, irrevocable, de naturaleza recepticia, en el que participa el donante como único obligado en la relación y quien se desprende de parte de su patrimonio, por una parte, y, por la otra, el donatario quien, por lo general, no asume ningún tipo de obligación y percibe un incremento patrimonial correspondiente a la prestación a la que el donante se ha obligado»*.

## 8. El caso concreto

**8.1. Principales medios de prueba.** Del acervo probatorio allegado, se destacan las siguientes documentales:

- a. Oficio N.º PAF – 2018 – 105 del 27 de noviembre de 2018, mediante el cual el Presidente de la Asamblea Departamental de Arauca remite al Gobernador copia del informe de la Comisión Accidental de esa Corporación en la que se ratificó el Proyecto de Ordenanza N.º 012 del 2018 (fl. 18).
- b. Informe de Comisión referido anteriormente (fls. 19 y 21).
- c. Objeción al Proyecto de Ordenanza N.º 12 de 2018 (fls. 20 y 22-24, 40-47).
- d. Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 (fls. 25-26, 75-77).
- e. Informe de comisión para segundo y tercer debate del Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 (fl. 27 y 54-55).
- f. Exposición de motivos del Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 (fls. 28-30, 67-71, 72-74).
- g. Oficio N.º 20185100508771 del 25 de junio de 2018, a través del cual la Agencia Nacional de Tierras emite concepto al Departamento de Arauca (fls. 31-34, 57-64, 98-105).
- h. Resolución N.º 029 del 18 de abril de 2013, mediante el cual el Ministerio del Interior inscribe en el Registro Nacional Único de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, al Consejo Comunitario Panamá de Arauca (fls. 35, 96-97).
- i. Certificación de publicación de objeción al Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 (fl. 36).
- j. Constancia de orden de publicación de objeción al Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 (fls. 38-39).

<sup>6</sup> CE. Secc III. Sub A. Providencia del 10 de febrero de 2016. M.P. Hernán Andrade Rico. Exp. 15001-23-31-000-2003-00628-01(39538).



Rad. N.º 81001 2339 000 2018 00133 00  
Validez Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018  
Sentencia de única instancia

- k. Oficio N.º PAD-2018-090 del 6 de noviembre de 2018 mediante el cual se remite al Gobernador del Departamento Arauca, el Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 (fl. 48-52).
- l. Certificación emitida por la Secretaría General de la Asamblea Departamental de Arauca, en la que hace constar que el Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 tuvo ponencia positiva, siendo discutido y aprobado en sus tres debates (fl. 53).
- m. Informe de Ponencia del Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 (fl. 56).
- n. Oficio remisorio de correcciones efectuadas a la Ordenanza N.º 012 de 2018 (fl. 65).
- o. Folio de matrícula inmobiliaria N.º 410-77517 (fl. 78).
- p. Escritura Publica N.º 363 del 18 de diciembre de 2015 (fls. 79-84).
- q. Contrato de Compraventa N.º 725 de 2015, celebrado entre Juan Bautista Corredor Arias en calidad de contratista y el Departamento de Arauca, en calidad de contratante (fls. 85-89).
- r. Resolución N.º 81-065-0165-2017 del 14 de agosto de 2017, expedida por el IGAC «*por la cual se ordena unos cambios en el catastro del municipio de: Arauquita Unidad Operativa de Catastro: Arauca*» (91-93).
- s. Solicitud de entrega del predio El Topacio, signada por el Representante Legal del Consejo Comunitario de Panamá, y dirigida al Gobernador de Arauca (fls. 94-95).
- t. Escrito mediante el cual el Departamento de Arauca solicita orientación a la Agencia Nacional de Tierras, para el proceso donación de un inmueble a comunidades negras (fls. 91-92).
- u. Oficio N.º 20175100507611 emitido por Agencia Nacional de Tierras, a través del cual da contestación a la anterior solicitud (fls. 169-170).

**8.2.** En este caso se cuestiona la constitucionalidad y legalidad del Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018, «*Por medio del cual se faculta al Gobernador del Departamento de Arauca para donar un bien inmueble de propiedad de la Gobernación de Arauca, Ubicado en la Vereda Alto Primores, Municipio de Arauquita, denominado El Topacio*», en el cual se dispone:

- Facultar al Gobernador de Arauca para donar el inmueble *El Topacio* de propiedad del Departamento de Arauca, ubicado en la vereda Alto Primores del Municipio de Arauquita, al Consejo Comunitario de Panamá de Arauca (Artículo primero).
- Extender la facultad otorgada, dándole la potestad de celebrar cualquier otro acto administrativo necesario para efectuar la donación (Artículo segundo).
- Fijar el término de un año contado a partir de la fecha de la Ordenanza, para realizar la respectiva transferencia de dominio del bien donado (Artículo tercero).

**8.2.1.** El Gobernador de Arauca objetó el Proyecto de Ordenanza por considerar que es ilegal.



Rad. N.º 81001 2339 000 2018 00133 00  
Validez Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018  
Sentencia de única instancia

Sea lo primero, precisar -como lo ha hecho esta Corporación en caso anterior de la misma naturaleza<sup>7</sup>- que si bien el artículo primero del Proyecto Ordenanza N.º 012 de 2018 emplea la expresión «*Facúltase*», ello configura una imprecisión de tecnicismo jurídico, toda vez que según el numeral 9 del artículo 300 Superior, a las Asambleas Departamentales le corresponde *autorizar*, mas no *facultar* al Gobernador, aspecto éste que denota una naturaleza distinta:

*«En efecto y entre las varias distinciones que se presentan, las leyes y ordenanzas y acuerdos de autorizaciones son las que le permiten al Ejecutivo (Gobierno Nacional, Gobernador y Alcalde) ejercer funciones suyas pero con previa anuencia del Legislativo u órgano coadministrador, mientras que las de facultades extraordinarias le posibilitan a aquellas autoridades administrativas asumir atribuciones de la respectiva Corporación Pública (Congreso de la República, Asamblea Departamental y Concejo Municipal) que se las traslada para que las ejecute en su nombre; y las decisiones en virtud de las autorizaciones son actos administrativos ordinarios del nivel de quien los expide o contratos, mientras que las que surgen de facultades extraordinarias tienen la jerarquía de Ley Ordinaria o de Ordenanza o de Acuerdo<sup>8</sup>».*

No obstante ello, desde ya se advierte que tal yerro no tiene la entidad de afectar la validez del Proyecto de Ordenanza cuestionado, por cuanto esa expresión no define su naturaleza jurídica, como si lo hace la decisión que contenga.

**8.3. Naturaleza jurídica del bien.** El inmueble de que trata el Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018, tiene las siguientes características:

Nombre	El Topacio
Dirección	Vereda Alto Primores, Zona Rural del Municipio de Arauquita
Propietario	Departamento de Arauca
Tipo de inmueble	Predio en zona rural, con características favorables y desarrollo de proyectos productivos y económicos del agro o ganadería
Clase avalúo	Rural
Municipio	Arauquita (Arauca)
Soporte	Escritura Pública 632, plano de levantamiento topográfico, certificado de tradición y libertad. Estudio técnico INCEODER, solicitud comunitaria.
Matricula inmobiliaria	410-77517
Cedula Catastral	00-06-00-00-0009-0044-0-00-00-0000
Gravámenes	No soporta ningún tipo de embargo, acción personal o medida cautelar
Características	Este inmueble presenta características favorables para el desarrollo e implementación de proyectos productivos, dada su ubicación y biodiversidad de montaña con árboles maderables y fuentes hídricas. Adicionalmente el predio es circundado por el caño salas, como garantía para realizar proyectos productivos y económicos, con una muy buena expectativa y condición de tierras favorable
Área	145 hectáreas 9.200 metros

La anterior información fue obtenida del mismo Proyecto de Ordenanza

Adicionalmente, cabe señalar que el bien inmueble fue comprado por el Departamento de Arauca a Juan Bautista Corredor, mediante contrato de compraventa N.º 725 de 2015 (fls. 85-89), en el marco del proyecto denominado «*ADQUISICIÓN DE TIERRA PARA LA*

<sup>7</sup> Tribunal Administrativo de Arauca, radicado N.º 81001-23-39-000-2018-00085-00, sentencia del 28 de enero de 2019, M.P. Lida Yannette Manrique Alonso.

<sup>8</sup> *Ibidem*.



Rad. N.º 81001 2339 000 2018 00133 00  
Validez Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018  
Sentencia de única instancia

*AMPLIACIÓN DE TERRITORIOS COLECTIVOS A LA POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE EN EL DEPARTAMENTO DE ARAUCA*; y cuenta con matrícula inmobiliaria N.º 410-77517 (fl. 78), que en anotación N.º 2 registra la referida compraventa efectuada mediante escritura pública N.º 636 del 18 de diciembre de 2015 otorgada en la Notaría Única del Circulo de Arauquita (fls. 79-84).

**8.4.** Lo expuesto permite a la Sala concluir que respecto del bien inmueble que se pretende donar no recae limitación alguna para su disposición, ni existe en el ordenamiento jurídico norma de la cual se desprenda que el predio *El Topacio* sea un bien de uso público o que el mismo se encuentre afectado a tal finalidad pública, luego entonces no es un inmueble inalienable, inembargable e imprescriptible; y por el contrario, corresponde a un bien fiscal o patrimonial del Departamento de Arauca (artículo 674 del Código Civil).

En efecto, *El Topacio* es un bien fiscal sobre el cual el Departamento de Arauca tiene dominio y puede disponer su donación, con la única limitante de obrar «... *cumplimiento de deberes constitucionales expresos, entre los cuales está obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales*<sup>9</sup>». En ese sentido, en las motivaciones del Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 se observa que el Departamento de Arauca tiene la intención de transferir gratuitamente el dominio del predio al Consejo Comunitario Panamá de Arauca, en cumplimiento a la meta del «*Plan de Desarrollo Humanizando el Desarrollo vigencia 2016-2019, Dimensión Social, Programa Equidad Social, Fortalecer y Empoderar socio-políticamente a las comunidades y organizaciones de base de la población afrodescendiente*», de lo que se advierte que la entidad territorial lo hace en observancia de los fines constitucionales y en pro de las garantías que por disposición legal se otorgan a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras del país. De ahí que al no ser caprichosa la donación que se pretende, la misma resulta jurídicamente válida.

**8.5.** Ahora, establecida la naturaleza del bien inmueble y la viabilidad de efectuar su donación al Consejo Comunitario Panamá de Arauca<sup>10</sup>, se ocupa la Sala de verificar cuál es la entidad competente para hacer tal donación.

El Gobernador del Departamento de Arauca plantea que la entidad no puede a ningún título adjudicar o donar tierras a Consejos Comunitarios y que esa competencia radica en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, conforme a los postulados del capítulo 2 del Decreto 1066 de 2015, y el artículo 1 del Decreto 2363 del mismo año.

Al respecto, debe decirse que si bien es cierto, la Agencia es competente para otorgar a las comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, las tierras que le son adjudicables (ver considerando 7.1.1.), esa atribución no incluye la transferencia de bienes fiscales de propiedad de un Departamento u otra entidad territorial.

<sup>9</sup> Sentencia C-251 de 1996.

<sup>10</sup> Inscrito en el Ministerio del Interior a través de la Resolución N.º 029 del 18 de abril de 2013 (fl. 35).



Rad. N.º 81001 2339 000 2018 00133 00  
Validez Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018  
Sentencia de única instancia

En el caso bajo examen está demostrado que el bien fiscal identificado con matrícula inmobiliaria N.º 410-77517 (fl. 78) fue adquirido por el Departamento de Arauca (fls. 79-89) para cumplir un fin constitucional como lo es el reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación (artículos 7 y 63 de la Constitución Política), de ahí que nada obsta para que esa entidad territorial disponga válidamente de él, y directamente lo done al Consejo Comunitario Panamá de Arauca.

Vale decir que también la Agencia Nacional de Tierras al examinar el caso en el concepto rendido en el oficio N.º 20185100508771 (fls. 98-105), coligió que *«Finalmente, se puede concluir que el Estado si puede entonces transferir en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos, entre los cuales esta obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales, y respecto del proceso nos encontramos frente al cumplimiento y garantía de unos derechos constitucionales adquiridos por unas comunidades étnicas altamente protegidas por la constitución y la ley»*.

Por lo tanto, pretender que la donación del bien patrimonial del Departamento de Arauca que aquí se discute no la puede realizar la entidad territorial, carece de respaldo jurídico; y plantear que sólo podría hacerse con intermediación de la Agencia Nacional de Tierras, desconoce los principios de eficacia, economía y celeridad, propios de la función administrativa (artículo 209 de la Constitución Política).

La Sala destaca que el Gobernador de Arauca objeta y remite la Ordenanza al Tribunal Administrativo de Arauca, cuando en múltiples trámites previos y luego de analizar la legalidad, la oportunidad y conveniencia, entre otros aspectos, la Administración adquirió el inmueble con ese fin específico y luego presentó el Proyecto de Ordenanza.

En consideración de lo expuesto la Sala, atendiendo al problema jurídico planteado responde que el Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 es constitucional y legalmente válido.

#### **9. Costas**

No se produce condena en costas por el trámite de la presente instancia, ya que conforme con el artículo 188 del CPACA, aquí se discutió un caso de interés público.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO. DECLARAR** la legalidad del Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018 *«Por medio del cual se faculta al Gobernador del Departamento de Arauca para donar un bien inmueble de propiedad de la Gobernación de Arauca, Ubicado en la Vereda Alto Primores, Municipio de Arauquita, denominado El Topacio»*.



Rad. N.º 81001 2339 000 2018 00133 00  
Validez Proyecto de Ordenanza N.º 012 de 2018  
Sentencia de única instancia

**SEGUNDO. NOTIFICAR** esta providencia al Gobernador de Arauca, al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación Judicial; y la Asamblea Departamental de Arauca.

**TERCERO. DECLARAR** que no hay condena en costas.

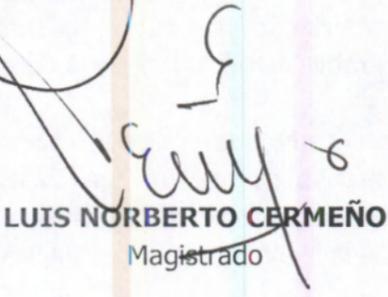
**CUARTO. ORDENAR** que en firme la presente decisión, se archive el expediente, previas las anotaciones de rigor.

Esta sentencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión extraordinaria de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**  
Magistrada

  
**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Magistrada

  
**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado