

COMPRAVENTA DE BIENES INMUEBLES –Solemnidad *ad substantiam actus* – Requisito de existencia del contrato – Escritura pública – Falta de prueba de la escritura pública – Improcedencia de reconocer la compraventa – Código Civil artículos 1760 y 1857

Bien es sabido que en el ordenamiento jurídico colombiano el contrato de compra venta de bienes inmuebles está sujeto a una solemnidad *ad substantiam actus*, de cuya observancia pende su existencia, como es la de ser elevado a escritura pública, de suerte que la inobservancia de dicho requisito solemne para su celebración conduce a que el juez deba tenerla por no realizada, como se desprende de lo normado por los artículos 1760 y 1857 del Código Civil. Toda vez que en el expediente no se encuentra probada la celebración del contrato de compraventa del inmueble objeto material (sic) del presente litigio, a la cual se refiere el libelo inicial del proceso, pues no se aportó la escritura pública correspondiente, la Sala queda relevada de efectuar pronunciamiento alguno adicional en relación con la pretensión primera de la demanda, aspecto en relación con el cual la sentencia de primera instancia, en tanto negó las pretensiones formuladas por la parte actora, deberá ser confirmada.

BIENES BALDÍOS - Caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – Término de dos años – Cómputo para terceros –Ley 1437 de 2011 artículo 164

El literal e) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 establece cuanto se transcribe a continuación:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...) e) Cuando se pretenda la nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos por la autoridad agraria correspondiente, la demanda deberá presentarse en el término de dos (2) años, siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso. Para los terceros, el término para demandar se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos;...”.

Como de su simple lectura se desprende, la norma que se viene de transcribir consagra el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los casos en los cuales este se ejerce con el propósito de que se declare la nulidad de actos administrativos de adjudicación de baldíos [...]

BIENES BALDÍOS – Bienes públicos - Límites del Estado – Bienes encaminados a ser afectados para la prestación de servicios públicos – Garantía de provisión de tierras a sujetos de especial protección constitucional - Imprescriptibilidad e inenajenabilidad – Constitución Política artículo 63

De conformidad con lo expuesto, en criterio de la Sala, por razón del contenido del acto administrativo aquí enjuiciado, vale decir de la Resolución No. 066 de 2013 en comento, el análisis respecto de la oportunidad para la presentación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del mismo encuadra en el supuesto descrito en el literal b) del numeral 1 del artículo 164 del CPACA, por cuya virtud la demanda debe ser presentada “1. En cualquier tiempo, cuando: (...) b) [E]l objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables”.

Lo anterior habida consideración de que los bienes baldíos se han catalogado como un tipo especial de bienes, cuales son los bienes fiscales adjudicables, esto es, aquellos bienes públicos que no están a disposición de la población en general, no son de uso público sino bienes fiscales. Ello significa que no cualquier persona tiene derecho a usarlos, sino que cuentan con una vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, ora para destinarse a la prestación de servicios públicos, ora para ser adjudicados; por tal motivo, la propiedad que ejerce el Estado sobre los baldíos tiene determinados atributos que la distinguen de la propiedad plena que ejercen los particulares respecto de sus bienes.

En primer lugar, el Estado no cuenta con plenas facultades de disposición sobre dichos bienes y, en consecuencia, no puede destinarlos a un uso cualquiera. La propiedad del Estado sobre los bienes baldíos está encaminada a ser afectada para la prestación de servicios públicos y para garantizar la provisión de tierras a sujetos de especial protección constitucional. Y, en segundo término, contrario a lo que ocurre con la propiedad de los particulares, la propiedad estatal sobre los baldíos es imprescriptible. El artículo 63 de la Constitución Política defiere al Legislador la determinación de los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por lo tanto, los bienes baldíos no son susceptibles de cambiar de propietario mediante prescripción adquisitiva.

BIENES BALDÍOS – Imprescriptibilidad – Normatividad - Ley 48 de 1882 artículo 3 - Ley 110 de 1912 artículo 65 - Decreto 1400 de 1970 artículo 413 - Decreto 2282 de 1989 artículo 407 numeral 4 – Ley 160 de 1994 artículo 65

En la legislación nacional la imprescriptibilidad de los bienes baldíos se encuentra establecida en la ley desde que el Código Fiscal, adoptado mediante la Ley 48 de 1882, dispuso en su artículo 3º que “[L]as tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil”. Similar previsión se estableció tanto en el artículo 65 del siguiente Código Fiscal, adoptado mediante la Ley 110 de 1912, como en el artículo 413 numeral 4 del Decreto 1400 de 1970, en el artículo 407, numeral 4 del Decreto 2282 de 1989, preceptos todos que establecieron la prohibición de alegar la prescripción adquisitiva respecto de este tipo de bienes; prohibición reiterada por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994.



Radicado: 20001-23-39-000-2017-00052-01 (71522)
Demandante: Municipio de Pelaya (Cesar)

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN B

Magistrado ponente: DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de mayo de dos mil veintiséis (2026).

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho; controversias contractuales.
Radicación: 20001-23-39-000-2017-00052-01 (71522)
Demandante: Municipio de Pelaya (Cesar)
Demandado: Eduardo Nieto Vega y Aldemar Cancio Vega.

La Sala resuelve el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia dictada el 16 de mayo de 2024 por el Tribunal Administrativo del Cesar, que negó las pretensiones de la demanda. La Sala es competente para proferir esta providencia por ser la llamada a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida por el tribunal, que conoció de este proceso en primera instancia en razón a que carece de cuantía y en él se cuestiona la legalidad de un acto administrativo del nivel municipal¹.

SÍNTESIS²

El municipio de Pelaya demandó el contrato de compraventa de un inmueble ubicado en su zona urbana, que el propio municipio había celebrado con un particular; el inmueble objeto de dicho contrato había sido delimitado como baldío urbano y luego adjudicado mediante dos actos administrativos proferidos por la alcaldía de dicho municipio, actos cuya anulación también fue solicitada en la demanda, toda vez que en ésta se consideró que respecto del bien inmueble en cuestión se había efectuado adjudicación previa a otra persona, circunstancia que viciaría de nulidad tanto las dos decisiones como el contrato demandados en el *sub lite*. La Sala modificará la sentencia apelada, que negó las pretensiones de la demanda, para en su lugar declararse inhibida de emitir decisión de fondo

¹ De conformidad con lo preceptuado por el numeral 1 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —Ley 1437 de 2011, en adelante CPACA—, estatuto procesal vigente a la fecha de presentación de la demanda que dio origen al presente proceso, en la redacción que tenía la disposición en cita antes de la expedición de la Ley 2080 de 2021, los tribunales contencioso administrativos tenían asignada la competencia para conocer en primera instancia de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho que carecieran de cuantía y en los cuales se controvertieran actos administrativos del orden departamental, distrital o municipal.

² **Temas:** Bienes baldíos urbanos— Adquisición de la propiedad de bienes baldíos.



Radicado: 20001-23-39-000-2017-00052-01 (71522)
Demandante: Municipio de Pelaya (Cesar)

respecto de las pretensiones anulatorias dirigidas contra uno de los actos administrativos enjuiciados y confirmar el fallo impugnado en sus restantes determinaciones.

I. ANTECEDENTES

A. Posición de la parte demandante

1. La demanda fue presentada el 31 de agosto de 2016³, según lo expresó la parte actora, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho –aun cuando elevó también una pretensión propia del medio de control de controversias contractuales, como enseguida se advertirá–, por el municipio de Pelaya y en ella se elevaron como pretensiones las siguientes:

“PRIMERA. *Sírvase declarar la nulidad de la nulidad (sic) del contrato de compraventa de fecha 16 de octubre de 2014 suscrito entre el municipio de Pelaya Cesar y el señor EDUARDO NIETO VEGA, contrato cuyo objeto es la compra y adjudicación del ubicado (sic) en la calle 9ª No: 11-54 identificado con la cédula catastral No. 010000830013000, con un área del predio de trescientos diez metros cuadrados (310 mts2) liderados (sic) de la siguiente manera: (...)*

SEGUNDA. *Como consecuencia de la declaración anterior, declarar la nulidad de las resoluciones 116 de fecha 14 de junio del año 2013 y 066 de fecha 18 de abril del año 2013 expedidas por el municipio de Pelaya Cesar, mediante el cual (sic) se delimitó el área y linderos de un predio baldío urbano en favor del municipio de Pelaya Cesar, predio ubicado en la calle 9ª No: 11-54 Identificado con la cédula catastral No: (...)*

TERCERA. *Ordenar al Notario Único del municipio de La Gloria Cesar, inscribir mediante expedir (sic) escritura pública la sentencia donde se ordene dejar sin efectos jurídicos la escritura pública No. 184 de fecha 13 de agosto del año 2013 y demás escrituras públicas de venta y demás actuaciones subsiguientes de ventas del predio ubicado en la calle 9ª No. 11-54, identificado con la cédula catastral No: (...)*

CUARTA. *Ordenar al municipio de Pelaya Cesar, hacer la devolución de los dineros cancelados por el señor EDUARDO NIETO VEGA, por la compra realizado (sic) al municipio por el predio ubicado en la calle 9ª No: 11-54 identificado con la cédula catastral No: (...)*

QUINTO. *Las demás declaraciones que de oficio pueda advertir el señor Juez en el presente asunto”⁴.*

2. Las pretensiones se fundamentaron en las siguientes afirmaciones⁵:

³ Constancia obrante a los folios 64 y 65 del escrito de demanda, índice No. 00002 de Samai, Consejo de Estado, archivo 5ED_01ExpedienteDigitalp(.pdf)

⁴ Ídem, folios 59-60.

⁴ 130012333000201701077011EXPEDIENTEDIGI20220715141129.pdf.

⁵ Íbidem, folios 60-62.



2.1. Con base en lo normado por la Ley 137 de 1957, así como por los Decretos reglamentarios 1943 de 1960 y 3313 de 1965 y previa autorización que le fue conferida por el Concejo municipal de Pelaya (Cesar) mediante Acuerdo No. 019 del 29 de agosto de 2012, el municipio procedió a delimitar los lotes de terreno baldíos ubicados en su casco urbano. En ese marco, mediante la Resolución No. 116 del 13 de junio de 2013 se reconoció y legitimó el predio ubicado en la calle 9ª No. 11-54 y mediante Resolución No. 066 del 18 de abril del mismo año, “el municipio cierra todo el procedimiento administrativo de adjudicación de baldío, quedando el predio antes descrito como de propiedad del municipio de Pelaya Cesar”.

2.2 Posteriormente, mediante la escritura pública No. 184 del 13 de agosto de 2013, otorgada en la Notaría Única de Pelaya, “el municipio protocoliza los procedimientos administrativos de adjudicación de baldíos, tomando la propiedad de dicho inmueble antes descrito”. Respecto de dicho predio, el señor Eduardo Nieto Vega había solicitado su adjudicación el día 16 de diciembre de 2012 y mediante contrato de compraventa calendado el 16 de octubre de 2014, el municipio se lo vendió al mencionado señor, quien a su turno, enajenó el varias veces mencionado fundo al señor Aldemar Cancio Vega, quien fue favorecido con un subsidio de vivienda otorgado por el municipio.

2.3 Una vez el señor Aldemar Cancio Vega inició una construcción en el inmueble, la señora Fabiana Cadena de Ballesteros manifestó a la administración municipal que el lote en cuestión le había sido adjudicado por la Alcaldía de Pelaya mediante Resolución No. 097 expedida el 31 de marzo de 1982 y aportó pruebas tanto en ese sentido, como en el de haber ejercido posesión y haber realizado actos reveladores de ánimo de señor y dueño, como el pago anual del impuesto predial.

2.4 Por los motivos descritos en el párrafo anterior, con los actos administrativos y el contrato demandados, la parte actora considera que se vulneraron los artículos 1, 2, 6, 29, 59 y 209 de la Constitución Política, toda vez que se omitió realizar una investigación encaminada a establecer “si el predio presuntamente baldío había sido inscrito por algún ciudadano del municipio de Pelaya Cesar”; igualmente, se pasó por alto tener en cuenta que el inmueble le había sido adjudicado a la señora Fabiana Cadena de Ballesteros, quien además ejercía la posesión, introducía mejoras, pagaba los servicios públicos e impuestos del bien. De suerte que por el hecho de haber vuelto a adjudicar y de enajenar un predio que ya no tenía la condición de baldío, el municipio “violó la Ley 137 de 1957 reglamentada mediante los decretos 1943 de 1960 y 3313 de 1965, en concordancia con la Ley 388 de 1997”.

3. La señora Fabiana Cadena de Ballesteros, por conducto de apoderado judicial, el 20 de septiembre de 2017, presentó escrito de coadyuvancia a la demanda. Expuso, en esencia, los mismos presupuestos fácticos y similares fundamentos



Radicado: 20001-23-39-000-2017-00052-01 (71522)
Demandante: Municipio de Pelaya (Cesar)

jurídicos a los contenidos en el libelo inicial del proceso. Solicitó la anulación de los actos administrativos enjuiciados por el municipio accionante; reclamó que se le reconozca como “poseedora legítima” del bien y pidió que se declare que “el acto administrativo mediante el cual el municipio de Pelaya vendió a un tercero el lote de terreno de mi propiedad, está viciado por falsa motivación, como quiera que el señor EDUARDO NIETO VEGA no es poseedor y nunca lo ha sido, además de que el municipio ya había vendido mediante adjudicación este predio a la suscrita en 1982”⁶.

B. Posición de la parte demandada

4. Ni el señor Eduardo Nieto Vega ni el señor Aldemar Cancio Vega contestaron la demanda.

C. Actuación relevante en la primera instancia.

5. La demanda inicialmente fue radicada ante los Juzgados Administrativos de Valledupar y correspondió por reparto al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de esa ciudad, despacho que mediante providencia calendada el 30 de enero de 2017 decidió remitir el expediente, por considerarlo de su competencia, al Tribunal Administrativo del Cesar, con fundamento en lo establecido por el entonces vigente numeral 1 del artículo 152 del CPACA, según el cual correspondía a los tribunales administrativos, en primera instancia, conocer de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho sin cuantía, dirigidas contra actos administrativos del orden municipal⁷.

6. El Tribunal Administrativo del Cesar admitió la demanda mediante auto del 23 de marzo de 2017⁸, instruyó el expediente y profirió la sentencia de primera instancia. Mediante auto del 5 de mayo de 2022, el Tribunal decretó la medida cautelar del registro de la demanda en el folio de matrícula inmobiliaria No. 192-38920 y cédula catastral No. 010000830013000 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chimichagua⁹.

D. Sentencia recurrida.

7. En sentencia proferida el 16 de mayo de 2024, el Tribunal Contencioso Administrativo del Cesar negó las pretensiones de la demanda. La decisión apelada resolvió lo siguiente:

PRIMERO: Denegar las pretensiones de la demanda, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente fallo.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia.

⁶ Ídem, folios 98 a 102.

⁷ Índice No. 00002 de Samai, Consejo de Estado, archivo 5ED_01ExpedienteDigitalp(.pdf), folios 67 a 71.

⁸ Ídem, folio 76.

⁹ Índice No. 00002 de Samai, Consejo de Estado, carpeta 36ED_CuadernoMedidasCaute(.zip) NroActua 2, archivo 04AutoDecretoMedidaCautelar.pdf



Radicado: 20001-23-39-000-2017-00052-01 (71522)
Demandante: Municipio de Pelaya (Cesar)

TERCERO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

8. Como fundamento de las anteriores decisiones, en lo sustancial, el Tribunal de primera instancia expuso lo siguiente¹⁰:

8.1 El Tribunal circunscribió el problema jurídico cuyo abordaje realizó, a determinar si los actos administrativos demandados –Resoluciones 116 del 14 de junio de 2013 y 066 del 18 de abril del mismo año, que delimitaron el área y linderos del predio baldío urbano objeto material de la presente controversia en favor del municipio– fueron expedidos con vulneración de las normas tanto constitucionales como legales en las cuales debieron fundarse, según los cargos de nulidad planteados en la demanda. Y, consecuencialmente, a dilucidar si “hay lugar a ordenar a la entidad demandada declarar sin efectos todos los actos y negocios jurídicos subsiguientes al registro de venta protocolizado mediante escritura pública No. 184 del 13 de agosto de 2013, y también se ordene a la entidad demandante devolver los dineros cancelados por el señor Eduardo Nieto Vega por la enajenación del referido inmueble”.

8.2 Quedó demostrado con las pruebas documentales aportadas al expediente, que el 16 de septiembre de 2013 la Superintendencia de Notariado y Registro expidió certificado de inscripción de registro inmobiliario del inmueble objeto material del presente litigio; que en dicho certificado se especificó que el predio era de tipo urbano y que la primera anotación que se hacía en el registro fue la cesión del inmueble como bien baldío de la Nación hacia el municipio de Pelaya, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, acto que se protocolizó mediante escritura pública No. 184 del 13 de agosto de 2013, otorgada ante la Notaría Única del Círculo Municipal de La Gloria.

8.3 Antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, la adjudicación de los bienes baldíos amparados por las disposiciones de la Ley 137 de 1959, conocida como “Ley Tocaima”, que pasaron a pertenecer a las entidades territoriales por encontrarse dentro de las zonas urbanas de cada municipio, se efectuaba mediante escritura pública de compraventa debidamente registrada, de manera que el registro se constituía “en la formalidad que consolidaba el cambio en la titularidad del bien inmueble por ser este un requisito sustancial para la validez del negocio jurídico celebrado, a tenor de lo estatuido en el artículo 756 del Código Civil y en el Decreto 1250 de 1970, antiguo estatuto de registro de instrumentos públicos”.

8.4. La señora Fabiana Cadena de Ballesteros no aportó escritura pública ni constancia de inscripción de la misma en la oficina de registro de instrumentos públicos; al contrario, el certificado de tradición del inmueble, aportado con la demanda, acredita que el fundo “salió de la esfera de dominio del ente territorial mediante cesión sólo hasta el año 2013, fecha en la que se registró la escritura

¹⁰ Índice 00072 de Samai, expediente del Tribunal.



Radicado: 20001-23-39-000-2017-00052-01 (71522)
Demandante: Municipio de Pelaya (Cesar)

pública No. 184 del 13 de agosto de ese año que da cuenta de dicha transferencia de dominio junto con su determinación de área y linderos como bien baldío de la Nación en favor del municipio de Pelaya”. De este modo, expuso el Tribunal que

“... en la medida que no exista escritura pública de compraventa entre el representante del municipio y el particular que adquiere el bien considerado baldío, ni registro de dicha venta en la respectiva oficina de instrumentos públicos, el acto jurídico como tal no nace a la vida jurídica y sólo se tendría, en el mejor de los casos, un título imperfecto que no tiene la potencialidad de transferir el dominio del bien considerado baldío en favor del particular, máxime si se tiene en cuenta que esta clase de bienes no puede adquirirse por prescripción ordinaria ni extraordinaria.

(...)

Ahora bien, extrapolando las anteriores consideraciones al caso que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, se tiene que la supuesta “adjudicación” que se hizo en favor de la señora Fabiana Cadena de Ballesteros no lo es tal, pues si se ausculta minuciosamente el contenido de la Resolución 097 del 31 de marzo de 1982, se observa que en ella se resolvió transferir a título de venta real y efectiva el lote de terreno en comento y se ordenó a la señora Cadena de Ballesteros como beneficiaria que elevara a escritura pública dicho acto, así como a registrarlo en debida forma”.

8.5. A juicio del Tribunal, la sola Resolución 097 de 1982 citada carecía de la fuerza jurídica de transferir el dominio del inmueble en favor de la señora Fabiana Cadena de Ballesteros, pues tanto la Ley 137 de 1959 como los decretos que la reglamentaron, exigían a tal efecto la suscripción de escritura pública de compraventa y su posterior registro en la oficina de instrumentos públicos, procedimientos que no agotó la señora Cadena de Ballesteros, según se observa en el plenario. Por consiguiente, el inmueble conservó su calidad de baldío hasta el momento en el cual se expidieron las resoluciones demandadas en este proceso, que delimitaron su área y linderos con el fin de adjudicarlo a un particular, “propósito consumado con la escritura pública de venta otorgada en favor del señor Eduardo Nieto Vega”.

8.6. Las pruebas allegadas por la señora Cadena de Ballesteros con el fin de demostrar que era poseedora de buena fe del inmueble en comento, resultan irrelevantes en la medida en que ejerció tales actos que consideraba de señor y dueño, respecto de un bien que siempre fue legalmente catalogado como baldío, hasta el año 2015, cuando fue transferido su dominio al señor Nieto Vega, pues sobre los bienes baldíos no opera la posesión sino la ocupación y tales inmuebles no son pasibles de ser adquiridos por prescripción. Los alegados hechos constitutivos de posesión sólo podrían oponérsele al actual propietario del bien, a través de un proceso declarativo de pertenencia ante la jurisdicción ordinaria civil.

8.7 No se condenó en costas por cuanto en la actuación no aparece probado que la parte demandante sufragara gastos ordinarios del proceso ni otra clase de expensas, de conformidad con lo expuesto en el numeral 8º del artículo 365 del Código General del Proceso; tampoco se condenó por concepto de agencias en



derecho, comoquiera que quien interpuso la demanda fue una autoridad pública en defensa del patrimonio público.

E. Recursos de apelación

9. Interpusieron el recurso de apelación tanto el municipio demandante como su coadyuvante, con fundamento en los siguientes reparos:

9.1. El **municipio de Pelaya** solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y que se acceda a las pretensiones de la demanda por considerar que si bien es verdad que la señora Fabiana Cadena de Ballesteros no había elevado a escritura pública ni registrado la Resolución No. 097 de 1982 que le adjudicó el inmueble sobre el cual versa el presente litigio, no es menos cierto que el Tribunal Administrativo del Cesar pasó por alto que la mencionada Resolución No. 097, para la fecha en que se expidieron los actos administrativos demandados en este proceso, era una decisión vigente, que no había sido anulada por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que estaba acompañada de la presunción de legalidad, razón que sumada a los actos de posesión ejercidos por la señora Cadena respecto del predio en cuestión, resultaba suficiente para que se hubiera accedido al *petitum* de la demanda¹¹.

9.2 La apoderada de la coadyuvante **Fabiana Cadena de Ballesteros** manifestó su inconformidad para con el fallo apelado por cuanto, en su criterio, pasó por alto que al legitimarla como coadyuvante, “debió también resolver las pretensiones por esta deprecadas, que no son muy distintas a las mismas pedidas por el municipio, pero sí complementarias, como lo es el caso de la pretensión tercera del escrito de coadyuvancia en donde FABIANA CADENA solicita la declaratoria, por vicio de nulidad, de los actos administrativos que adjudican, venden y otorgan título de propietario a EDUARDO VEGA NIETO, por FALSA MOTIVACIÓN”. Ello por cuanto para adoptar tales decisiones el municipio no adelantó actuación alguna encaminada a identificar la posesión que ya se ejercía respecto del predio.

9.3 Tales actuaciones y averiguaciones previas igualmente debieron llevarse a cabo antes de que se profirieran las Resoluciones demandadas por el municipio de Pelaya, pues hubieran permitido establecer que el señor Eduardo Vega Nieto no era poseedor ni ocupante del inmueble de marras y que sí lo era la señora Fabiana Cadena. Por otra parte, comoquiera que la Resolución 097 de 1982 sigue vigente y que el municipio nunca evidenció intención de dejarla sin efectos, desconocer la adjudicación que mediante dicho acto se hizo del inmueble objeto de controversia a la señora Cadena, constituye una afrenta a la seguridad jurídica¹².

¹¹ Índice 00073 de Samai, Tribunal, archivo 44_MemorialWeb_Recurso-APELACIONDELMUNICI(.pdf)

¹² Índice 00072 de Samai, Tribunal, archivo 43_MemorialWeb_Recurso-20170005200APELAC(.pdf)



F. Trámite en segunda instancia

10. Los recursos de apelación fueron admitidos mediante auto del 29 de octubre de 2024¹³.

II. CONSIDERACIONES

G. Aspectos procesales

11. El medio de control ejercido por el municipio accionante, según se expresó en la demanda, fue el de nulidad y restablecimiento del derecho; no obstante, en el libelo inicial del proceso también se elevó una pretensión propia del medio de control de controversias contractuales. Así pues, en la demanda se solicitó la anulación de las Resoluciones 066 del 18 de abril y 116 del 14 de junio de 2013, expedidas por la Alcaldía del municipio de Pelaya (Cesar); sin embargo, con la demanda solamente se aportó copia del primero de los actos administrativos en mención –Resolución No. 066 de 2013–, no así del segundo, que tampoco fue allegado al expediente con posterioridad. Ello determina que no se encuentra probada en el proceso la expedición y el contenido de la Resolución No. 116 del 14 de junio de 2013, circunstancia que lleva a la Sala a inhibirse de estudiar de fondo la pretensión anulatoria dirigida contra el mencionado pronunciamiento.

12. La pretensión primera de la demanda, a su turno, está encaminada a que se declare la nulidad del contrato de compraventa de fecha 16 de octubre de 2014, suscrito entre el municipio de Pelaya (Cesar) y el señor Eduardo Nieto Vega, contrato cuyo objeto es la compra y adjudicación del inmueble ubicado en la calle 9ª No 11-54 de Pelaya, identificado con la cédula catastral No. 010000830013000, con un área de 310 metros cuadrados. Al respecto la Sala observa que junto con la demanda se aportó un documento privado mediante el cual el municipio de Pelaya, por intermedio de su alcaldesa encargada, manifiesta vender el mencionado predio al señor Eduardo Nieto Vega, documento en cuya cláusula séptima se estipuló: “SÉPTIMO: se firma libre y de manera voluntaria a los dieciséis (16) días del mes de octubre del año 2014, los gastos por todo concepto que se deriven de los trámites para realizar escrituras y registro del predio serán sufragados por el comprador”¹⁴.

13. Bien es sabido que en el ordenamiento jurídico colombiano el contrato de compra venta de bienes inmuebles está sujeto a una solemnidad *ad substantiam actus*, de cuya observancia pende su existencia, como es la de ser elevado a escritura pública, de suerte que la inobservancia de dicho requisito solemne para

¹³ Índice 00011 de Samai, Consejo de Estado.

¹⁴ Índice No. 00002 de Samai, Consejo de Estado, archivo 5ED_01ExpedienteDigitalp(.pdf), folio 46.



su celebración conduce a que el juez deba tenerla por no realizada¹⁵, como se desprende de lo normado por los artículos 1760 y 1857 del Código Civil¹⁶. Toda vez que en el expediente no se encuentra probada la celebración del contrato de compraventa del inmueble objeto material del presente litigio, a la cual se refiere el libelo inicial del proceso, pues no se aportó la escritura pública correspondiente, la Sala queda relevada de efectuar pronunciamiento alguno adicional en relación con la pretensión primera de la demanda, aspecto en relación con el cual la sentencia de primera instancia, en tanto negó las pretensiones formuladas por la parte actora, deberá ser confirmada.

14. Por consiguiente, la pretensión de cuyo análisis debe ocuparse con mayor detenimiento a continuación la Sala, es la encaminada a que se declare la nulidad de la Resolución No. 066 del 18 de abril de 2013, expedida por la Alcaldía de Pelaya (Cesar), “por medio de la cual se determina y delimita el área y linderos de un predio baldío urbano a favor del municipio de Pelaya-Cesar, y se acepta el dominio en virtud de la Ley 388 de 1997”. En el acto administrativo en mención se decidió lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Confírmese expresamente a través del presente acto administrativo, la voluntad de aceptar para el municipio de Pelaya –

¹⁵ Al respecto, ha expresado lo siguiente la Subsección A de la Sección Tercera de esta Corporación - sentencia del 10 de septiembre de 2021, expediente: 760012333000201200667 01 (52.894), CP José Roberto Sáchica Méndez:-

“23. Respecto de la causal invocada por el a quo, se debe precisar que guarda relación con lo que el tratadista Guillermo Ospina Fernández denominó “falta de la plenitud de la forma solemne” y respecto de la cual anotó que:

Consideramos que la forma solemne es un elemento o requisito esencial en los actos sujetos a ella, de modo que, si falta, dichos actos son inexistentes, 'se mirarán como no ejecutados o celebrados', según lo preceptúa el artículo 1760; 'no producen ningún efecto civil', según lo declara el artículo 1500. Así, en presencia de una compraventa de un bien inmueble por documento privado, el juez debe limitarse a tenerla por no celebrada, sin que para ello sea necesario que dicte un fallo, como si tiene que hacerlo para privar de eficacia el acto nulo por falta de un requisito para su valor. [...]
En suma, la inobservancia total de la forma solemne acarrea la inexistencia del acto, y la inobservancia de tal solemnidad, pero no en forma plena, en principio acarrea la nulidad absoluta del acto [...]” (énfasis agregado)

24. En ese mismo sentido, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia señaló que la causal de nulidad absoluta comentada guarda relación con la omisión parcial de una formalidad esencial o *ad substantiam actus*, que corresponda a aquellas establecidas por el legislador como condición de existencia del negocio jurídico, y no de una formalidad *ad probationem*:
(...)

*“Lo anunciado para diferenciar de las circunstancias de nulidad, así como de los requisitos *ad probationem*, vale decir, de las exigencias respecto de la prueba del negocio jurídico, en cuyo caso su vida misma no se compromete, contrario a lo que ocurre con los denominados *ad substantiam actus*; claro, no abogando por un culto primitivo a las solemnidades porque se aniquilaría la regla de 'libertad de formas'; sino como condición *ad solemnitatem* apenas para ciertos actos que así lo demanden perentoriamente en la forma prevista por el legislador, en consonancia con el artículo 1501 del Código Civil, en hipótesis donde la solemnidad es sustancial, vinculante o constitutiva (forma *dat esse rei*), y cuya omisión desemboca en la inexistencia, ante la ausencia de un requisito ineludible. (énfasis agregado)”*.

¹⁶ Disposiciones que preceptúan cuanto se transcribe a continuación:

“Artículo 1760. Necesidad de la prueba por instrumento público. La falta de instrumento público no puede suplirse por otra prueba en los actos y contratos en que la ley requiere esa solemnidad; y se mirarán como no ejecutados o celebrados aún cuando en ellos se prometa reducirlos a instrumento público, dentro de cierto plazo, bajo una cláusula penal; esta cláusula no tendrá efecto alguno”.

“Artículo 1857. Perfeccionamiento del contrato de venta. La venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio, salvo las excepciones siguientes:
La venta de los bienes raíces y servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública”.



Radicado: 20001-23-39-000-2017-00052-01 (71522)
Demandante: Municipio de Pelaya (Cesar)

Departamento del Cesar, con NIT No. 800096613-9, la titularidad del presente bien inmueble baldío, entregados (sic) por virtud del artículo 123 de la Ley 388 de 1997, ubicado en el perímetro urbano del municipio.

ARTÍCULO SEGUNDO: *La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición”.*

15. La sentencia de primera instancia no analizó la concurrencia, en el presente caso, del presupuesto procesal consistente en la presentación oportuna de la demanda. La demanda expresó que se presentaba de forma oportuna en consideración a que “la venta del predio ubicado en la calle 9ª No: 11-54 (...) se efectuó el día 16 de octubre del año 2014 y a la fecha de presentación de la demanda no han transcurrido dos años de dicha venta del predio baldío como lo establece el literal e) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, por lo cual la acción es oportuna”¹⁷.

16. El literal e) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011 establece cuanto se transcribe a continuación:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

e) Cuando se pretenda la nulidad y la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos por la autoridad agraria correspondiente, la demanda deberá presentarse en el término de dos (2) años, siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso. Para los terceros, el término para demandar se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos;...”.

17. Como de su simple lectura se desprende, la norma que se viene de transcribir consagra el término de caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en los casos en los cuales este se ejerce con el propósito de que se declare la nulidad de actos administrativos de adjudicación de baldíos, supuesto en el cual no encaja la aquí demandada Resolución No. 066 de 2013 expedida por la Alcaldía de Pelaya (Cesar), en la cual se determina y delimita el área y linderos de un predio baldío urbano a favor del municipio de Pelaya-Cesar y se acepta, por parte del municipio, la transferencia del dominio de dicho inmueble hecha por la Nación, en virtud de lo normado por el artículo 123 de la Ley 388 de 1997¹⁸.

18. De conformidad con lo expuesto, en criterio de la Sala, por razón del contenido del acto administrativo aquí enjuiciado, vale decir de la Resolución No. 066 de

¹⁷ Índice No. 00002 de Samai, Consejo de Estado, archivo 5ED_01ExpedienteDigitalp(.pdf), folio 63.

¹⁸ Dispone lo siguiente el precepto en cita: “Artículo 123. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales”.



2013 en comentario, el análisis respecto de la oportunidad para la presentación de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del mismo encuadra en el supuesto descrito en el literal b) del numeral 1 del artículo 164 del CPACA, por cuya virtud la demanda debe ser presentada “1. En cualquier tiempo, cuando: (...) b) [E]l objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables”.

19. Lo anterior habida consideración de que los bienes baldíos se han catalogado como un tipo especial de bienes, cuales son los bienes fiscales adjudicables, esto es, aquellos bienes públicos que no están a disposición de la población en general, no son de uso público sino bienes fiscales. Ello significa que no cualquier persona tiene derecho a usarlos, sino que cuentan con una vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, ora para destinarse a la prestación de servicios públicos, ora para ser adjudicados; por tal motivo, la propiedad que ejerce el Estado sobre los baldíos tiene determinados atributos que la distinguen de la propiedad plena que ejercen los particulares respecto de sus bienes¹⁹.

20. En primer lugar, el Estado no cuenta con plenas facultades de disposición sobre dichos bienes y, en consecuencia, no puede destinarlos a un uso cualquiera. La propiedad del Estado sobre los bienes baldíos está encaminada a ser afectada para la prestación de servicios públicos y para garantizar la provisión de tierras a sujetos de especial protección constitucional. Y, en segundo término, contrario a lo que ocurre con la propiedad de los particulares, la propiedad estatal sobre los baldíos es imprescriptible. El artículo 63 de la Constitución Política defiere al Legislador la determinación de los bienes que son inalienables, imprescriptibles e inembargables. Por lo tanto, los bienes baldíos no son susceptibles de cambiar de propietario mediante prescripción adquisitiva²⁰.

21. En la legislación nacional la imprescriptibilidad de los bienes baldíos se encuentra establecida en la ley desde que el Código Fiscal, adoptado mediante la Ley 48 de 1882, dispuso en su artículo 3º que “[L]as tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil”. Similar previsión se estableció tanto en el artículo 65 del siguiente Código Fiscal, adoptado mediante la Ley 110 de 1912²¹, como en el artículo 413 numeral 4 del Decreto 1400 de 1970²², en el artículo 407, numeral 4 del Decreto 2282 de 1989²³, preceptos todos que establecieron la prohibición de alegar la prescripción

¹⁹ En este sentido, ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26 de noviembre de 2008; expediente: 13001-23-31-000-2000-99073-01, CP Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Corte Constitucional, sentencias C-595 de 1995, MP Carlos Gaviria Díaz y SU-235 de 2016, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁰ Idem.

²¹ Que estableció lo siguiente: “Artículo 65. La propiedad de los baldíos se adquiere por su cultivo o su ocupación con ganados, de acuerdo con lo dispuesto en este Código”.

²² Del siguiente tenor: “No procede la declaración de pertenencia (...) respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”.

²³ Que previó lo que se transcribe a continuación: “La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público”.



adquisitiva respecto de este tipo de bienes; prohibición reiterada por el artículo 65 de la Ley 160 de 1994²⁴.

22. Consiguientemente, al tener por objeto la Resolución No. 066 de 2013 expedida por la Alcaldía de Pelaya, aquí demandada, un bien baldío urbano, inenajenable e imprescriptible, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada en contra de dicho acto administrativo podía ser impetrada en cualquier tiempo.

H. Sentido de la decisión.

23. La Sala modificará la sentencia apelada para declararse inhibida de emitir decisión de fondo respecto tanto de la pretensión primera de la demanda, como de la pretensión de nulidad dirigida contra la Resolución No. 116 del 14 de junio de 2013, por las razones que se viene de exponer y confirmará en lo restante la sentencia apelada, por cuanto la Resolución No. 066 de 2013 determinó y delimitó el área y los linderos de un predio baldío urbano diferente de aquel respecto del cual reclama la condición de adjudicataria –y de poseedora– la señora Fabiana Cadena de Ballesteros.

I. La falta de correspondencia entre el bien objeto material de la decisión adoptada en la aquí demandada Resolución No. 066 del 18 de abril de 2023, expedida por la Alcaldía de Pelaya y el predio que tanto el municipio accionante como su coadyuvante aducen que fue objeto de adjudicación a la señora Fabiana Cadena de Ballesteros en el año 1982 y respecto del cual ella expresa haber ejercido actos de posesión desde cuando el inmueble le fue adjudicado.

24. La en este proceso enjuiciada Resolución No. 066 del 18 de abril de 2013, expedida por la Alcaldía de Pelaya (Cesar), “por medio de la cual se determina y delimita el área y linderos de un predio baldío urbano a favor del municipio de Pelaya-Cesar, y se acepta el dominio en virtud de la Ley 388 de 1997”, adoptó la decisión de “[C]onfirm[ar] expresamente (...) la voluntad de aceptar para el municipio de Pelaya (...) la titularidad del presente bien inmueble baldío, entregados (sic) por virtud del artículo 123 de la Ley 388 de 1997, ubicado en el perímetro urbano del municipio”. El predio al que se refiere el transcrito numeral primero de la parte resolutive del acto administrativo en mención, se identificó en las consideraciones del mismo, de la siguiente manera:

“6. Que el lote de terreno baldío que se describe en el presente acto, hace parte del terreno urbano y de las extensiones del Municipio de Pelaya y se encuentran

²⁴ Precepto del siguiente tenor: “Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. // Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa”.



Radicado: 20001-23-39-000-2017-00052-01 (71522)
Demandante: Municipio de Pelaya (Cesar)

(sic) en el centro poblado es el siguiente: PROPIETARIO: MUNICIPIO DE PELAYA- **DIRECCIÓN: CALLE 8 7 # 58**. REFERENCIA CATASTRAL: 010000360034000. AREA: **el total del predio es de quinientos cincuenta y nueve metros cuadrados (559 m²)**. LINDEROS: NORTE: CON PREDIO 010000360011000 EN (17.1 metros), SUR: CON PREDIO 010000360022000 EN (15.9 metros), ORIENTE: CON PREDIO 010000260021000 EN (37.0 metros), OCCIDENTE: CON PREDIO 010000360003000 EN (8.8 metros), CON PREDIO 010000360004000 EN (8.4 metros), CON PREDIO 010000360005000 EN (11.1 metros)” (subrayas y negrillas añadidas).

25. El bien inmueble que se acaba de describir, al cual se refiere la citada Resolución No. 066 del 18 de abril de 2013, sin lugar a la menor hesitación, es distinto del que constituye objeto material al que se refieren las pretensiones de la demanda, como salta a la vista de la simple lectura de las mismas:

“PRIMERA. *Sírvase declarar la nulidad de la nulidad (sic) del contrato de compraventa de fecha 16 de octubre de 2014 suscrito entre el municipio de Pelaya Cesar y el señor EDUARDO NIETO VEGA, contrato cuyo objeto es la compra y adjudicación del ubicado (sic) en la **calle 9ª No: 11-54** identificado con la cédula catastral No. 010000830013000, con un área del predio de trescientos diez metros cuadrados **(310 mts2)** liderados (sic) de la siguiente manera: AL NORTE: Con el predio 010000830003000 en 11.3 metros. AL SUR: con calle 9ª en 12.4 metros. AL ORIENTE: con el predio 010000830012000 en 26.1 metros. AL OCCIDENTE: con predio 010000830012000 en 26.18 metros.*

SEGUNDA. *Como consecuencia de la declaración anterior, declarar la nulidad de las resoluciones 116 de fecha 14 de junio del año 2013 y 066 de fecha 18 de abril del año 2013 expedidas por el municipio de Pelaya Cesar, mediante el cual (sic) se delimitó el área y linderos de un predio baldío urbano en favor del municipio de Pelaya Cesar, predio ubicado en la **calle 9ª No: 11-54** identificado con la cédula catastral No: 010000830013000, con un área del predio de trescientos diez metros cuadrados **(310 mts2)** liderados (sic) de la siguiente manera: (...)*

TERCERA. *Ordenar al Notario Único del municipio de La Gloria Cesar, inscribir mediante expedir (sic) escritura pública la sentencia donde se ordene dejar sin efectos jurídicos la escritura pública No. 184 de fecha 13 de agosto del año 2013 y demás escrituras públicas de venta y demás actuaciones subsiguientes de ventas del predio ubicado en la **calle 9ª No. 11-54**, identificado con la cédula catastral No: 010000830013000, con un área del predio de trescientos diez metros cuadrados **(310 mts2)** liderados (sic) de la siguiente manera: (...)*

CUARTA. *Ordenar al municipio de Pelaya Cesar, hacer la devolución de los dineros cancelados por el señor EDUARDO NIETO VEGA, por la compra realizado (sic) al municipio por el predio ubicado en la **calle 9ª No: 11-54** identificado con la cédula catastral No: 010000830013000, con un área del predio de trescientos diez metros cuadrados **(310 mts2)** liderados (sic) de la siguiente manera: (...)” (énfasis añadido).*

26. El inmueble identificado en la demanda corresponde al que fue objeto de una inspección ocular realizada a solicitud de la señora Fabiana Cadena de Ballesteros, el 7 de enero de 2016, por parte del Subsecretario de Justicia y Convivencia Ciudadana del municipio de Pelaya (Cesar), diligencia en la cual la señora Cadena expresó ser propietaria del inmueble desde el año 1982, para lo



cual aportó la Resolución No. 097 del 31 de marzo de 1982 y desarrollar actos como poseedora del predio²⁵.

27. Dicho sea de paso, al expediente se aportó la mencionada Resolución No. 097 del 31 de marzo de 1982, pero el documento que la contiene, por una parte, está parcialmente ilegible y, por otra, al describir el bien que al parecer ordena transferir a la señora Fabiana Cadena de Ballesteros, no lo identifica con la precisión suficiente para permitir que se concluya que se trata del mismo predio al que se refieren las pretensiones de la demanda o que corresponde al otro inmueble al cual alude la ya tantas veces mencionada Resolución No. 066 de 2013, expedida por la Alcaldía de Pelaya²⁶.

28. En conclusión, el predio al cual se refieren las pretensiones de la demanda, del que la señora Fabiana Cadena de Castellanos aduce ser propietaria por haberle sido adjudicado por la Alcaldía de Pelaya mediante Resolución No. 097 de 1982, es uno diferente de aquél al cual se refiere el acto administrativo aquí demandado, esto es la Resolución No. 066 del 18 de abril de 2013, proferido también por la Alcaldía en mención. En cualquier caso, con fundamento en las pruebas aportadas al presente proceso y en lo debatido durante su trámite, no resulta posible inferir que la anotada inconsistencia hubiere obedecido a un cambio de nomenclatura o a una incongruencia registral.

29. Tal circunstancia conduce a que los cargos formulados tanto en el libelo introductorio del proceso como en el escrito de coadyuvancia del mismo en contra de la plurimencionada Resolución No. 066 de 2013, carecen de la virtualidad de evidenciar la falsa motivación que a esta se le achaca y de echar por tierra la presunción de legalidad que le ampara. Ello en la medida en que la existencia de previa adjudicación y la realización de actos con ánimo de señor y dueño por parte de la señora Cadena de Ballesteros en relación con el inmueble al que se refieren las pretensiones de la demanda, con el fin de señalar que dicho bien no podía ser válidamente calificado como baldío por la Alcaldía de Pelaya en sus decisiones del año 2013, se refieren a un predio distinto del que constituye objeto material de la enjuiciada Resolución No. 066 del 18 de abril de 2013. Tal circunstancia fuerza confirmar la decisión del Tribunal Administrativo del Cesar

²⁵ En el acta de la mencionada diligencia se dejó consignado lo siguiente: "En Pelaya Cesar a los siete (07) días del mes de enero de 2016, siendo las 04:00 PM se trasladó la Subsecretaría de Justicia y Convivencia Ciudadana del Municipio de Pelaya, la inspectora de Obra de la Secretaría de Planeación a realizar inspección ocular en el **lote ubicado en la Calle 9ª No: 11-54** Barrio 2 de febrero de este municipio..." (subrayas y negrillas fuera del texto original). Cfr. Índice No. 00002 de Samai, Consejo de Estado, archivo 5ED_01ExpedienteDigitalp(.pdf), folios 52 a 54.

²⁶ En el documento contentivo de la que en él se expresa es la Resolución No. 097 del 31 de marzo de 1982, proferida por el Alcalde municipal de Pelaya, no sin dificultad puede leerse cuanto se transcribe a continuación, de lo que resulta visible y legible de su parte resolutive: "RESUELVE: (ilegible) ... rir a Título de VENTA REAL Y EFECTIVA, a favor de la señora FABIANA CADE... (ilegible) ...ROS, los derechos que sobre un lote de terreno de propiedad municipal de (ilegible) a la Ley 135 de 1959 Art 3 (ilegible) de la Ley 28 de 1974, (ilegible) la correspondiente Resolución a favor del solicitante de un lote de la (ilegible) características situado: NORTE, predio de Noe Colmenares (13 mts) SUR, (ilegible) calle sexta (13 mts) ESTE, lote del Municipio (26 mts) OESTE, coli... (ilegible) ...lina melo (26 mts) para un área de 338 mts² (ilegible) de el solicitante a elevarlo a Escritura Pública y su registro legal. COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE".



Radicado: 20001-23-39-000-2017-00052-01 (71522)
Demandante: Municipio de Pelaya (Cesar)

en el sentido de negar la pretensión de anular este acto administrativo, aunque por las razones que aquí se han dejado expuestas.

30. En su escrito de apelación, la apoderada de la coadyuvante Fabiana Cadena de Ballesteros manifestó su inconformidad para con la sentencia de primera instancia por cuanto el Tribunal Administrativo del Cesar habría pasado por alto en ella resolver las pretensiones elevadas en el escrito de coadyuvancia, en el sentido de declarar la nulidad “de los actos administrativos que adjudican, venden y otorgan título de propietario a EDUARDO VEGA NIETO, por FALSA MOTIVACIÓN”.

31. Al respecto la Sala precisa que, por una parte, dichos actos administrativos no se encuentran identificados, individualizados y menos aún fueron aportados al expediente del presente proceso. Y, por otra, que la formulación de pretensiones adicionales y diferentes de las elevadas por el demandante, habría exigido que la coadyuvante hiciera uso de la facultad de reformar la demanda, cosa que no hizo en el *sub lite*, pues plantear pretensiones nuevas respecto de las iniciales no es algo que resulte procedente en un escrito de coadyuvancia como el reseñado.

32. El Tribunal Administrativo del Cesar, mediante auto del 5 de mayo de 2022, decretó la medida cautelar del registro de la demanda con la cual inició el presente proceso, en el folio de matrícula inmobiliaria No. 192-38920 y cédula catastral No. 010000830013000 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chimichagua (Cesar). Culminado el trámite procesal, la Sala ordenará el levantamiento de la medida cautelar en comentario.

J. Costas

33. Sin condena en costas ni agencias en derecho, comoquiera que la demanda fue presentada por una entidad territorial en contra de actos administrativos por ella misma proferidos.

III. DECISIÓN

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



Radicado: 20001-23-39-000-2017-00052-01 (71522)
Demandante: Municipio de Pelaya (Cesar)

RESUELVE:

PRIMERO: MODIFÍQUESE el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia proferida en el presente proceso por el Tribunal Administrativo del Cesar el 16 de mayo de 2024 y, en su lugar, **DISPÓNESE** lo siguiente:

*“Inhibirse de adoptar decisión de fondo en relación con la pretensión orientada a que se declare la nulidad de la Resolución No. 116 del 14 de junio de 2013, proferida por la Alcaldía de Pelaya Cesar y **denegar** las demás pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva del presente pronunciamiento”.*

SEGUNDO: CONFÍRMESE, en todo lo demás, la parte resolutive de la sentencia proferida en el presente proceso por el Tribunal Administrativo del Cesar el 16 de mayo de 2024.

TERCERO: LEVÁNTASE la medida cautelar de registro de la demanda en el folio de matrícula inmobiliaria No. 192-38920 y cédula catastral No. 010000830013000 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chimichagua (Cesar). En tal sentido, **OFÍCIESE** a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chimichagua (Cesar).

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente a su tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(con firma electrónica)

FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Presidente

(con firma electrónica)

DIEGO ENRIQUE FRANCO VICTORIA
Magistrado

(con firma electrónica)

ALBERTO MONTAÑA PLATA
Magistrado