



Cartagena de Indias D.T. y C., dieciséis (16) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

Acción	NULIDAD SIMPLE
Radicado	13-001-23-31-001-2008-00556-00
Demandante	ASOCIACIÓN DE VECINOS DE BOCAGRANDE, CASTILLO Y LAGUITO -ASOBOCALA
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	Nulidad parcial del acto administrativo No. 004 de 30 de julio de 2008, donde el Distrito de Cartagena cede título gratuito una zona de uso público a la Policía Nacional, lo cual no es posible por su carácter inalienable.

I. ASUNTO A DECIDIR

Incumbe a la Sala, dictar sentencia de primera instancia dentro del proceso promovido por la ASOCIACIÓN DE VECINOS DE BOCAGRANDE, CASTILLO, LAGUITO -ASOBOCALA, quien a través de apoderado judicial interpuso acción de Nulidad contra el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS; en donde el objeto del proceso consiste en determinar si es procedente o no declarar la nulidad del Acuerdo No. 004 de 30 de julio de 2008, por medio del cual el Concejo Distrital de Cartagena autoriza a la Alcaldesa a efectuar cesión gratuita de varios inmuebles para el funcionamiento de estaciones, subestaciones y centros de atención inmediata de la Policía Metropolitana de Cartagena.

II. ANTECEDENTES

2.1. Demandante

La presente acción fue instaurada por ASOCIACIÓN DE VECINOS DE BOCAGRANDE, CASTILLO y LAGUITO -ASOBOCALA, por conducto de apoderado judicial.

2.2. Demandado

La acción está dirigida en contra del DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS.





2.3. La demanda¹.

La presente acción de Nulidad fue instaurada por la ASOCIACIÓN DE VECINOS DE BOCAGRANDE, CASTILLO y LAGUITO - ASOBOCALA, por conducto de apoderado judicial, con el objeto que se declare la nulidad del Acuerdo No. 004 de 30 de julio de 2008, por medio del cual el Concejo Distrital de Cartagena autoriza a la Alcaldesa a efectuar cesión gratuita de varios inmuebles para el funcionamiento de estaciones, subestaciones y centros de atención inmediata de la Policía Metropolitana de Cartagena.

Como consecuencia de la anterior declaración, pide las siguientes

2.4 Pretensiones

"1.-Declarar la NULIDAD del ACUERDO DISTRITAL No. 004 del 30 de julio de 2008 expedido por el H. CONCEJO DISTRITAL DE CARTAGENA, mediante el cual se "autoriza a la señora Alcaldesa Mayor de Cartagena de Indias D.T. y C. a efectuar cesión gratuita de varios bienes inmuebles para el funcionamiento de estaciones y Subestaciones de Policía y Centro de Atención de la Policía Metropolitana"

2.-Que como consecuencia de lo anterior, se ordene la CANCELACIÓN de la ESCRITURA PUBLICA No. 3776 de agosto 29 del 2008, elevada ante la Notaria Tercera del círculo de Cartagena y mediante la cual la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias, en virtud de la autorización del mencionado Acuerdo Distrital objeto de nulidad dispuso la DECLARATORIA DEL DERECHO DE DOMINIO Y CESIÓN GRATUITA a favor de la POLICÍA NACIONAL N.I.T. 900149.064-7

3.- Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término de (sic) establecido en el artículo 176 del CCA.

4.-Que se condene en costas a la parte demandada".

2.5 Hechos

Como soporte fáctico de sus pedimentos, la parte demandante estimó los siguientes:

Indica la asociación demandante que mediante la Ley 388 de 1997, la Nación cedió a los Municipios y Distritos los baldíos urbanos que no constituyen reserva ambiental.

Explica que con ocasión de lo anterior el Concejo Distrital mediante Acuerdo No. 030 de 14 de diciembre de 2006, faculta al Alcalde para destinar y disponer

¹ Folios 1-39 del C.Ppal No. 1





de los baldíos cedido por la Nación, así como reglamentar el procedimiento para la venta de los mismos y otros aspectos formales.

Afirma la parte demandante que el Concejo Distrital mediante los acuerdos No. 039 del 8 de octubre de 2007 y No. 052 del 30 de Noviembre de 2007, autorizó a la Alcaldesa para que cediera varios inmuebles de propiedad del Distrito, para el funcionamiento de estaciones, subestaciones y centro de atención inmediata de la Policía Nacional, facultades que se vencieron el 31 de diciembre de 2007, sin que se hubiere terminado de hacer el proceso de escrituración de dichos bienes.

Señala la demandante que el Acuerdo No. 004 de 2008 se autorizó a la Alcaldesa para que cediera hasta el 31 de diciembre de 2008, varios inmuebles de propiedad del Distrito destinados al funcionamiento de estaciones, subestaciones y centro de atención inmediata de la Policía Nacional.

Que la Alcaldesa del Distrito de Cartagena cedió gratuitamente a la Policía Nacional un bien destinado al disfrute, goce y esparcimiento de toda la comunidad, corriéndose el riesgo que en un futuro se proceda al cerramiento de todo un parque bajo el argumento de ser un bien fiscal.

2.6. Normas Violadas y Concepto De Violación

La parte demandante considera violadas las siguientes normas:

- Constitución Política. Artículos 63, 72, 82 y 102
- Código Civil. Artículo 674 y 684
- Decreto 1504 de 1998

Del concepto de la violación expuesto por la parte demandante, se puede destacar lo siguiente:

Estima violado la Constitución Política y la Ley, toda vez que con el acto demandado se desconoció las limitaciones que demanda un bien de uso público, autorizando a la Alcaldesa para disponer de un bien de uso público como si se tratara de bien de naturaleza baldía, cuando no existe precedente ni individualización que categorice o identifique que el bien objeto de cesión es de naturaleza baldía.

Indica que se ha violado los derechos al medio ambiente y la tranquilidad pública, de los ciudadanos y residentes de la zona, ya que se dejó de lado la prerrogativa legal de cambio de la naturaleza del suelo o del bien objeto de la





cesión gratuita para poder disponer del mismo, inobservando que antes que entrar a disponer tenía que variar la naturaleza del suelo, tal como lo establecen las normas que regulan el espacio público, por su carácter de inalienables o no negociables a cualquier título.

2.7. Contestación de la Demanda²

El Distrito de Cartagena, por intermedio de apoderado constituido para el efecto, contestó la demanda solicitando que se desestimaran las pretensiones de la misma, con fundamento en los siguientes argumentos:

Con relación a los hechos, la demandada manifiesta que el predio distinguido con la referencia catastral No. 01-01-0236-001-000, ubicado en Bocagrande Calle 4 No. 1-23 el cual fue cedido de manera gratuita a la Policía Nacional, no es el mismo lote que el demandante relaciona en los hechos de la demanda, atendiendo que la certificación de uso de suelo, expedida por la Secretaría de Planeación se refiere al parque Flanagan y no al predio con referencia catastral No. 01-01-0236-001-000.

2.7.1. Razones de la defensa

Explica la demandada que el bien cedido a la Policía Nacional, se segregó de un lote de terreno de mayor extensión ubicado en Bocagrande, Sector El Laguito, cedido por el Municipio de Cartagena a la Corporación de Turismo, mediante Escritura Pública No. 520 de 7 de Abril de 1964, cuyo único documento de prueba es la copia simple del registro de instrumentos públicos No. 060-0048447 de la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro.

Que el bien inmueble cedido a la Policía Nacional tiene el carácter de baldío, calidad que se constata del recuento de su origen, así:

- La Escritura Pública No. 568 de 1956 vendría a ser el acto notarial madre, de donde se derivan toda las demás escrituras públicas, donde existe un terreno denominado "Parque" que corresponde al área de terreno descrita en la Escritura Pública No. 520 de 1964, que linda por el fondo con la playa, donde gran parte del predio estaba constituido por terrenos de bajamar y playas.

² Folios 524-530 del C.Ppal No 4.





- Que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, encontró registro fotográfico y pruebas aerofotogrametría de la época donde se demuestra que el terreno cedido por el Distrito a la Policía Nacional era terreno de bajamar y playas marinas que por el accionar del hombre se consolidaron y dieron origen a terrenos baldíos.

Explica la demandada que la condición de baldío está íntimamente ligada a la mutabilidad del territorio marítimo costero, que encierra el concepto de dominio público, esto es que la propiedad del Estado sobre los bienes que surjan de los cambios sobre el litoral costero es incuestionable.

Que el fenómeno costero de acreción o decreción del territorio marítimo costero, en donde con frecuencia las playas se consolidan y los terrenos de bajamar pierden sus elementos esenciales, en este caso, la playa consolidada y los terrenos de bajamar que han dejado de serlo, se constituyen en bienes baldíos por carecer de otro dueño distinto al Estado.

Manifiesta que el bien de uso público "parque" colinda con el fondo con el mar Caribe, más exactamente con terrenos de bajamar y playas marinas que por acciones antrópicas se consolidaron acreciendo un lote de terreno de carácter baldío, distinto al que constituye denominado "Parque Flanagan", cuyo título y modo nace de la Ley 388 de 1997.

Concluyendo el ente territorial demandado que el carácter de baldío por acreción que tiene el predio cedido a la Policía Nacional, nacido del proceso de desnaturalización de las playas marinas y terrenos de bajamar, producto de varias accionantes antrópicas, como lo fue la construcción de la avenida primera de Bocagrande, cambia el título y modo de adquisición de dominio, no siendo los que se consagran en las Escrituras Públicas No. 568 de 1956 y No. 520 de 1964, sino la Ley 388 de 1997.

III. TRÁMITE PROCESAL.

La demanda se presentó el día 28 de octubre de 2008³; posteriormente, por auto del 5 de marzo de 2009⁴ la Magistrada que le correspondió por reparto

³Ver folio 472 C. Ppal No. 3.

⁴ Folios 473-475 ib.





niega la medida de suspensión provisional del acto acusado y admite la demanda, practicándose las notificaciones de rigor a la parte demandada⁵ y al Ministerio Público⁶, mediante auto de 10 de junio de 2010 se abre el periodo probatorio⁷, por auto de 30 de octubre de 2015 se corrió traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión⁸.

Estando el proceso al despacho para dictar sentencia, se profirió auto adiado 31 de agosto de 2016⁹, con el objeto que IGAC, aportara carta catastral No. 01-01-0236-001-00 y registro fotográfico del litoral costero avenida primera del barrio Bocagrande.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

4.1. Alegatos de la parte demandante:No alegó de conclusión

4.2 Alegatos de la parte demandada¹⁰ : Se reafirma en los argumentos esbozados en la contestación de la demanda, en cuanto a que el terreno cedido a la Policía Nacional tiene el carácter de baldío distinto al que constituye el denominado "Parque Flanagan", en consecuencia, solicita se denieguen las pretensiones de la demanda.

4.3 Ministerio Público: La Agente del Ministerio Público no alegó de fondo.

Así las cosas, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes

V. CONSIDERACIONES

5.1 Control de Legalidad

Tramitada la primera instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento alguno o irregularidad que pueda invalidar lo actuado.

⁵ Folio 483 Distrito de Cartagena 1 de julio 2009

⁶ Folio 475 Procurador 20 de marzo de 2009

⁷ Folios 537 C. Ppal No. 4

⁸ Folio 665 C. Ppal No. 4

⁹ Folios 669-670 C. Ppal No. 4

¹⁰ Folios 666-667 C Ppal No. 4





5.2. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer en primera instancia de la presente demanda, conforme lo establece el artículo 132 numeral 1º del Código Contencioso Administrativo, por tratarse de la acción de nulidad en contra de un acto administrativo proferido por una entidad del orden Distrital.

5.3. Acto Administrativo demandado.

Con la demanda se pretende la nulidad del siguiente acto administrativo: (i) Acuerdo No. 004 de 30 de julio de 2008, por medio del cual el Concejo Distrital de Cartagena autoriza a la Alcaldesa a efectuar cesión gratuita de varios inmuebles para el funcionamiento de estaciones, subestaciones y centros de atención inmediata de la Policía Metropolitana de Cartagena.

5.4. Problema jurídico.

El problema jurídico dentro del sub lite se centra en determinar si, ¿Se encuentra demostrado que la zona cedida por el Distrito de Cartagena de Indias a la Policía Nacional es un bien inmueble de uso público?

5.5 Tesis de la Sala

La Sala señala que se concederán parcialmente a las pretensiones de la demanda, porque el material probatorio recaudado en el proceso es suficiente, toda vez que se logró acreditar que el área cedida ordenada en el acto acusado es un bien de uso público.

La anterior tesis se sustenta en los argumentos que se exponen a continuación y para solventar el mérito del sub examine, se hará alusión a los temas alegados en el proceso, a saber: (i) marco jurisprudencial sobre los bienes de uso público y los baldíos; (ii) caso concreto; (iv) conclusión.





5.6 Marco Jurisprudencial de los bienes de dominio Público y baldío.

Nuestro máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo¹¹ hace una explicación sobre los bienes de dominio Público y baldío, su concepto, su clasificación y características, así:

"BIENES DE DOMINIO PUBLICO - Concepto / BIENES DE DOMINIO PUBLICO - Clasificación. Bienes fiscales o patrimoniales. Bienes de uso público / BIENES FISCALES - Concepto / BIENES FISCALES - Clasificación. Bienes fiscales propiamente dichos. Bienes fiscales adjudicables o baldíos / BIEN BALDIO - Concepto / BIENES FISCALES - Características / BIEN ALIENABLE - Concepto / BIEN EMBARGABLE - Concepto / BIEN IMPRESCRIPTIBLE - Concepto / BIENES DE USO PUBLICO - Concepto / BIENES DE USO PUBLICO - Características

Siguiendo la jurisprudencia de la Sala, es menester señalar que los bienes de dominio público de los cuales toda la comunidad debe servirse según sus necesidades, constituyen el conjunto de bienes destinados al desarrollo o cumplimiento de las funciones públicas del Estado o están afectados al uso común, tal como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política. De acuerdo con el artículo 674 del Código Civil, los bienes de dominio público se clasifican en bienes fiscales o patrimoniales y en bienes de uso público, distinción que permite establecer sus diferencias en punto a su destinación, utilización y la regulación jurídica que le es propia a cada uno, aún cuando gozan de similar naturaleza en tanto se encuentran en cabeza o a cargo del Estado. Los bienes fiscales o patrimoniales, 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. Dentro de las características de los bienes fiscales se encuentran: a) Alienable: es decir, son enajenables y susceptibles de disposición en virtud de actos jurídicos (vender, donar, arrendar, hipotecar etc.) en conformidad con las normas fiscales y de contratación pública aplicables. b) Embargables: por regla general pueden constituir prenda general de los

¹¹CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO, Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil siete (2007), Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00993-01(AP), Actor: LUIS ALEJANDRO BURBANO IDROBO, Demandado: DEPARTAMENTO DEL CAUCA Y OTRO





acreedores, con excepción de los casos previstos en la ley. c) Imprescriptibles: el Código de Procedimiento Civil en el artículo 407, numeral 4º, modificado por el artículo 1º, numeral 210 del decreto -ley 2282 de 1989, sustrae la posibilidad de adquirir por prescripción los bienes de propiedad de las entidades públicas, cuando indica: "La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público". Por su parte, los bienes de uso público son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de todos los habitantes en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización, como calles, plazas, parques, puentes, caminos, carreteras, ejidos, etc.; de ahí que, respecto de ellos el Estado cumple simplemente una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Es decir, frente a estos bienes ninguna entidad pública tiene un dominio similar al de un particular respecto de un bien de su propiedad, sino derechos de administración y policía en interés general para proteger su uso y goce común. En relación con las características de los bienes públicos la Sala precisó en la jurisprudencia vigente en la materia que el titular del derecho de dominio es el Estado, y se distinguen por su afectación a una finalidad pública, por cuanto su uso y goce pertenecen a la comunidad por motivos de interés general, determinados por la Constitución o la ley, razón por la que se encuentran sujetos a un régimen jurídico en virtud del cual gozan de privilegios como la inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, que los ubica fuera del comercio. En efecto, las regulaciones civil y constitucional son armónicas en prever un régimen singular para los bienes de uso público, en razón de su titularidad colectiva, pues lo que los distingue fundamentalmente es que pertenecen a todos los habitantes del territorio nacional y, por ende, deben estar a su permanente disposición. De modo que la especialidad de este régimen jurídico deriva de su afectación a una utilidad pública al estar vinculados a un fin de interés público. Y esa destinación al uso común, por la que debe velar el Estado, encuentra en el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable que los caracteriza, y que de paso los coloca fuera del comercio, garantía de su utilización a la destinación colectiva, en tanto bienes usados por la comunidad. Nota de Relatoría: Ver Sentencias de 16 de febrero de 2001, 16.596, y de 6 de julio de 2005, Exp. 12249 C.P. Alíer E. Hernández Enríquez; Sentencia de 18 de marzo de 2004, Exp. AP 52001233100020021750-01, C.P. Germán Rodríguez Villamizar; Sentencias de 16 de febrero de 2001, Exp. 16.596, C.P. Alíer E. Hernández Enríquez; de la CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-566 de octubre 23 de 1992, M.P: Alejandro Martínez Caballero."

A partir de lo anotado, si bien es cierto que los bienes de uso público tiene como característica esencial su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable, los bienes fiscales adjudicables o baldíos, tiene como característica que son alienable, embargables y compartiendo con los bienes de uso público solo su imprescriptibilidad, por lo tanto, le corresponde demostrar a la parte demandante que la zona cedida por el Distrito de Cartagena de Indias a la Policía Nacional, es inalienable por ser de uso público y como tal debe ser utilizado para el beneficio de toda la comunidad y al servicio de la sociedad.



5.6.1 Bienes Baldíos

Esta Sala, partiendo del hecho que la acreción sobre los cuerpos de aguas, es decir, el territorio nuevo que se genera a costa del desplazamiento del agua es de naturaleza baldía, tiene como característica que son alienables, embargables e imprescriptibles, se entrará a analizar los antecedentes legales y jurisprudenciales de estos bienes.

5.6.1.1. Antecedentes legales y jurisprudenciales de los Bienes Baldíos

Nuestro Código Civil define a los Bienes Baldíos, así:

"ARTICULO 675. BIENES BALDÍOS. Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño."

La Corte Constitucional¹², manifiesta con relación a los Baldíos, que:

"(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aún cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno "igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes"; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva "con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley", dentro de los cuales están comprendidos los baldíos."

El Consejo de Estado, por su parte señala en sentencia del 7 de diciembre de 1.990, expediente 2275, al hacer una interpretación sobre la aplicabilidad de los artículos 675 y 677 del Código Civil, expresó lo siguiente:

"Armonizando las dos disposiciones, es apenas obvio que el lecho de los ríos y, por extensión el de las ciénagas, lagos y playones que contienen o contuvieron aguas de uso público, son baldíos, en la medida en que agua y terreno constituyen una unidad geográfica y jurídica".

Igualmente el Consejo de Estado¹³, en un proceso adelantado por el Grupo Hotelero Mar y Sol S. A., propietario del Hotel Caribe contra el Distrito, donde el objeto del asunto consistió sobre la situación del predio conocido como "Polígono Cabañas Hotel Caribe"; el Tribunal Administrativo de Bolívar, mediante sentencia del 24 de septiembre de 2005 declaró la nulidad de la

¹²Sentencia C- 255 de 2012 M.P. Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO., Veintinueve (29) de marzo de dos mil doce (2012)

¹³ Consejo de Estado-Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, C.P. Doctor Rafael Ostau De LafontPianeta, sentencia del 26 de noviembre de 2.008, acción promovida por el Grupo Hotelero Mar y Sol S. A., propietario del Hotel Caribe contra el Distrito.





Escritura Pública No. 949 de 1999 de la Notaria Sexta de Cartagena, donde el predio denominado "Polígono Cabañas Hotel Caribe" fue catalogado como bien baldío de propiedad del Distrito".

El alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo revoca la sentencia mencionada y señaló lo siguiente:

"Sobre el particular, conviene hacer las siguientes precisiones:

- Baldío es todo terreno situado dentro de los límites de Colombia que no ha pasado a ser propiedad privada, es decir, que carecen de otro dueño, y como tal pertenece al Estado, representado en la Nación, y el que habiendo sido adjudicado volvió al dominio de éste por efecto de la condición resolutoria con que se adjudicó.

- Como atrás se dijo, el carácter de baldío de un predio urbano y de su ingreso a la propiedad del respectivo municipio o distrito, se encuentra ya establecido por la ley, que a efectos de su titularidad originaria, la ley es el título y el modo.

- En lo que concierne a los municipios y distrito, dicho título está dado directamente en los artículos 7º de la Ley 137 del 24 de diciembre de 1959, "Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones", conocida como ley Tocaima, y 123 de la Ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la ley 9ª de 1989, y la ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones" invocado en la comentada declaración, en tanto dispusieron, en su orden:

"**Artículo 7º.-** (Ley 137 de 1959) Cédense a los respectivos municipios los terrenos urbanos, de cualquier población del país que se encuentren en idéntica situación jurídica a los de Tocaima, y para su adquisición por los particulares se les aplicará el mismo tratamiento de la presente ley".

"**Art. 123.-** (Ley 388 de 1997) 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".

De suerte que por ministerio de la ley, todo terreno que tuviere la condición de baldío y se encontrare en zona urbana, dejó de ser de propiedad de la Nación para pasar a ser bien inmueble de propiedad del respectivo municipio, y por ende dejó de ser baldío, por cuanto pasó a tener otro dueño, que en este caso viene a ser el correspondiente municipio.

- (...)

La idéntica situación jurídica a que se refiere el artículo 7 es la descrita en el artículo 1º de la Ley, en concordancia con el artículo 2º, esto es, **los terrenos que constituyen la zona urbana, sobre los cuales no se acredite dominio privado de conformidad con la ley y se presume que no han salido del patrimonio nacional y que son de propiedad del Estado.**

Si bien la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, en concepto contentivo de un detenido examen del asunto, consideró que la propiedad de esos terrenos no le fue transferida de manera definitiva a los municipios, sino bajo





condición suspensiva, consistente en la venta de los mismos a sus ocupantes y propietarios de mejoras¹⁴, esta Sala tiene una interpretación distinta y entiende que la cesión efectuada mediante la comentada ley, por una parte, comprendió tanto los terrenos ocupados y con mejoras, como los no ocupados, según atrás se precisó con fundamento en el parágrafo del artículo 7º y, en segundo lugar, significó el otorgamiento definitivo del dominio de esos terrenos a los correspondientes municipios; es decir, que éstos pasaron a ser sus propietarios, pues dicho parágrafo los autorizó para venderlos aún después de vencidos los dos años fijados en el artículo 4º ibídem, e incluso a quienes no fueren propietarios de mejoras, a precio que podían fijar libremente. De no haber sido así, mal hubieran podido a su vez transferirlos a título de compraventa a los particulares, con preferencia y precio favorable (10% del avalúo oficial) dentro de los 2 años siguientes a la vigencia de la ley para quienes los estuvieren ocupando y fueren propietarios de mejoras en ellos, o a precio libremente fijado por el municipio cuando el ocupante no hubiera hecho oferta dentro de dicho término y cuando no estuvieren ocupados.

(...)

Así lo interpretó el legislador al remitirse al artículo 7º de la Ley 137 de 1959 en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, con el cual no hizo más que reafirmar esa transferencia del dominio o propiedad de los municipios sobre los aludidos terrenos, pero liberándolos de la comentada limitación o "condición" que le había fijado el artículo 3º de la Ley 137 de 1959, es decir, les dio la libre disposición de los mismos, y por ende pasaron a ser bienes de propiedad y dominio del municipio donde se encuentren, pero en el marco de los objetivos y fines de la Ley 388 en cita, ya que en palabras de la Sala de Consulta y Servicio de esta Corporación, consignadas en el concepto ya referenciado:

"...es lógico entender que la cesión de los baldíos urbanos efectuada en esa misma ley, debe integrarse a la totalidad del ordenamiento territorial y manejarse con miras a su cabal realización. De esta manera, las finalidades de la cesión de los baldíos a las entidades territoriales son entonces las previstas en las leyes 9a. y 388 y, como se verá enseguida, las de la ley 768 de 2002, mas no el arbitrio rentístico que se desprende de la ley 137 de 1959.

De esta afirmación se desprende que los ocupantes de los inmuebles baldíos urbanos carecen de derecho a la adjudicación o compra del inmueble, pues los municipios o distritos deben destinar los mismos a realizar los fines de las leyes de ordenamiento territorial, tales como: vías públicas, espacio urbano, servicios públicos, programas de vivienda de interés social, etc. Los municipios y distritos tienen entonces la obligación de recuperar los bienes baldíos ocupados con el fin de dedicarlos a las finalidades mencionadas."

¹⁴En Concepto de 4 de noviembre de 2004, expediente núm. 2004 01592 01, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación dijo: " Es conveniente anotar que el mecanismo utilizado respeta la propiedad de los baldíos en cabeza de la Nación, pues no hay una transferencia de la titularidad de los mismos a las entidades territoriales, sino que tan sólo se cedían bajo condición suspensiva para que el municipio procediera a su venta y obtuviera el precio correspondiente, pero si no se efectuó esa venta, el municipio no adquirió la propiedad de los mismos. De esta forma, se respetó el mandato constitucional según el cual los baldíos pertenecen a la Nación."





- En ese orden, cabe decir que en la zona urbana, todo terreno que tenga la condición de baldío pasa a ser de propiedad y dominio del respectivo municipio, de allí que se trata de bienes y situaciones jurídicas determinables en la medida en que se consideran como tales los predios o terrenos que no hayan ingresado al patrimonio particular o privado, luego lo que se debe acreditar es esta última condición, y no la primera, ya que aquélla se presume, por tanto no requiere declaración.

- Tampoco requiere registro como modo de transferir el dominio, debido a que por provenir de la ley no requiere de registro, pues además de título traslativo del dominio, genera de manera directa la transferencia y perfeccionamiento del mismo, pero nada obsta para que se proceda a su registro, que en esas circunstancias no tendrá efecto distinto al de la publicidad de la situación jurídica de un predio que tuviere la calidad en comento.

Dicho de otra forma, si es baldío urbano, el predio no pasa a ser de propiedad del municipio por efecto del registro sino de la ley, y no dejará de serlo por el hecho de que no se halle registrado.

Así las cosas, el derecho de dominio y posesión que el Distrito de Cartagena tenga sobre el inmueble objeto de la declaración en cuestión no surge de ésta, ni de su registro, sino que estará dado desde antes por encontrarse en los supuestos previstos en las normas comento.

Lo que sí es susceptible de declaración es la delimitación física o material del "solar" o terreno objeto de ese derecho, en tanto bien inmueble de propiedad del ente territorial, cuando ello sea necesario, así como los actos de disposición de los mismos, sea mediante afectación a un servicio público, lo cual daría lugar a un acto administrativo, sea de clarificación de la propiedad o de deslinde; o transferencia o entrega a particulares mediante cualquier negocio jurídico (compraventa, arrendamiento o concesión), lo que se traduciría en un contrato estatal, o a una sentencia en proceso judicial de deslinde o cualquiera que se encamine a clarificar o definir la situación jurídica del terreno de que se trate, como en este caso la "ACCIÓN DE DOMINIO" que antes del sub lite promovió la actora.

En este caso, en la sentencia de segunda instancia del proceso de la precitada acción se dio como constatado y establecido que el predio motivo del sub lite es de la Nación y, por consiguiente, no es de propiedad privada, es decir, que no ha salido de la propiedad del Estado en cabeza de la Nación, luego no aparece desvirtuada judicialmente su condición de baldío, y dado el carácter de plena prueba que tiene lo dicho en la sentencia en comento, la Sala, como atrás lo advirtió, ha de atenerse a lo provisto en ella misma, es decir, que judicialmente ya fue establecido que el referido terreno no ha salido de la propiedad de la Nación.

En consecuencia, se descarta la falsa motivación que al respecto de esa situación le atribuye la actora al acto de registro demandado, luego el recurso tiene vocación de prosperar, de donde se ha de revocar la sentencia apelada para, en su lugar, declarar probada de oficio la excepción de inepta demanda contra la escritura pública num. 0949 de 24 de septiembre de 1999, de la Notaría Sexta de Cartagena, por falta de jurisdicción al no constituir acto administrativo, y negar las demás pretensiones de la demanda, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta sentencia."(Negritas del texto)





Esta Corporación de la sentencia transcrita extrae lo siguiente:

- Baldío es todo terreno situado dentro de los límites de Colombia que carece de otro dueño y por ende pertenece al Estado. El carácter de baldío de un predio urbano y de su ingreso a la propiedad del respectivo municipio o distrito, se encuentra ya establecido por la ley, que a efectos de su titularidad originaria, la ley es el título y el modo.
- Que el artículo 7 de la Ley 137 de 1959 y artículo 123 de la Ley 388 de 1997, establecen que todo terreno que tuviere la condición de baldío y se encontrare en zona urbana, dejó de ser de propiedad de la Nación para pasar a ser bien inmueble de propiedad del respectivo municipio o Distrito.
- Que en la zona urbana, todo terreno que tenga la condición de baldío pasa a ser de propiedad y dominio del respectivo municipio, de allí que se trata de bienes y situaciones jurídicas determinables en la medida en que se consideran como tales los predios o terrenos que no hayan ingresado al patrimonio particular o privado, luego lo que se debe acreditar es esta última condición y no la primera, ya que aquella se presume, por tanto, no requiere declaración.
- El procedimiento de declaratoria de baldío, contenido en las escrituras públicas elevadas para tal fin, es simplemente declarativo y corresponde a la delimitación física o material de cada inmueble y cumple con la finalidad de publicidad ante terceros mediante su registro.
- El ente territorial no tiene por qué demostrar su titularidad frente al predio que declara baldío, ésta titularidad se presume, por lo cual la carga de la prueba se invierte, tiene que ser el opositor de la declaratoria quien demuestre que el bien no es baldío.

5.7. Pruebas

- Copia Acuerdo No. 004 de 30 de julio de 2008 *"Por el cual se autoriza a la Alcaldesa Mayor de Cartagena de Indias, D.T. y C. a efectuar cesión gratuita de varios bienes inmuebles para el funcionamiento de estaciones, Sub Estaciones y Centro de atención Inmediata de la Policía Metropolitana de Cartagena de Indias."*(f. 49-50)
- Copia Acuerdo No. 030 de diciembre de 2006, *"Por el cual se faculta al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias D.T y C., para la destinación y*





disposición de los bienes inmuebles cedidos por la Nación al Distrito en virtud de lo dispuesto por el Art. 122 de la ley 388 de 1997, se determinan unos estímulos tributarios y se dictan otras disposiciones."(f. 51-54)

- Copia Acuerdo No. 58 de 17 de diciembre de 1962 y la Resolución No. 313 de febrero 27 de 1963 que reconoce personería jurídica a la Empresa Promotora de Turismo de Cartagena." (f. 63-65)
- Copia Acuerdo Municipal No. 4 de 14 de febrero de 1964, por medio del cual se autoriza cesión gratuita del lote para la construcción de un hotel. (f.54 bis)
- Copia Acuerdo Municipal No. 15 de 2 de febrero de 1983 que modifica el Acuerdo No. 4 de febrero de 1964 en el sentido que variar la destinación no para un hotel, sino para construir un parque. (folio 55-57)
- Decreto 0977 de 20 de noviembre de 2011 "Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias" (folio 67-186)
- Certificación de la Secretaría de Planeación Distrital con comunicación de fecha 26 de junio de 2008, en la que constata la calidad pública del bien parque Flanagan. (folio 188)
- Copia de la Escritura Pública No. 332 de 31 de agosto de 1891, donde se adquiere la finca denominada Bocagrande por la señora Amira M. de Merlano (folio 200-203)
- Copia de la Escritura Pública No. 414 de 24 de julio de 1922 de la Notaria Primera del Circulo de Cartagena. (folios 205-257)
- Copia de la Escritura Pública No. 568 de 18 de mayo de 1956 de la Notaria Segunda del Circulo de Cartagena, mediante el cual la ANDIAN NATIONAL CORPORATION LIMITED transfiere en forma gratuita al municipio de Cartagena, la propiedad de las calles, avenidas, carreras, malecones y zonas destinadas a parques y jardines (folio 258-269)
- Copia de la Escritura Pública No. 705 de 21 de agosto de 1967 de la Notaria Segunda del Circulo de Cartagena, donde se cede de manera gratuita por el Municipio a la Policía Nacional un área de 530.73 m², de un lote de terreno en el sector denominado Bocagrande folio 270-273)
- Copia de la Escritura Pública No. 703 de 30 de abril de 1983 de la Notaria Primera del Circulo de Cartagena, donde se modifica la E.P. No. 520 de 7 de abril de 1964, en el sentido que el lote cedido por el Municipio de Cartagena a la empresa Promotora de Turismo de Cartagena no se construirá un hotel sino un parque cuya construcción estará a cargo del Banco Ganadero (folio 274)
- Copia de la Escritura Pública No. 3776 de 2008 en la que se hace la declaratoria de los derechos dominio y cesión gratuita de fecha 29 de





- agosto de 2008, de un lote ubicado en Bocagrande con un área de 2.500 m², denominado Polígono Policía Nacional (folio 295-298)
- Copia de la Escritura Pública No. 3900 de 5 de septiembre de 2008 de la Notaria tercera del Circulo de Cartagena., donde se aclara la anterior, en cuanto a los linderos y medidas y se declara parte restante de posesión del Distrito (folio 310-324)
 - Copia de las actas de la comisión del 19 y 27 de julio de la sección de primer y segundo debate del mencionado Acuerdo Distrital objeto de nulidad. (folio 329 y 340-341)
 - Copia del proyecto de acuerdo Distrital objeto de nulidad según radicación del 27 de junio de 2008. (347-354)
 - Copia del concepto del 10 de julio de 2008 que emitiera la Dra. Erika Lucia Martínez Nájera Jefe de la Oficina Jurídica, a la asesora del Despacho del Alcalde Mayor, Dra. Elfa Luz Mejía Mercado y anexos. (435-438)
 - Folios de matrícula Inmobiliaria No. 060-177165, **060-48447**, 060-61966, 060-238469. (folio 439-447 y 585)
 - Declaración de Martha Torres de Covo, vicepresidente de la sociedad demandante (folios 546-549)
 - Escritura Pública No. 0623 de 1931, que contiene las Actas No. 1, No. 2 y No. 3 de 22 de junio de 1931, donde se realiza la diligencia de deslinde, demarcación y amojonamiento de las tierras ubicadas en Bocagrande de propiedad de ANDIAN NATIONAL CORPORATION LTDA (folios 587-599)
 - El IGAC remite carta catastral No. 01-01-0236-001-00 y un Disco Compacto que contiene fotografías y aéreas pancromáticas del litoral costero del Distrito de Cartagena en el Barrio de Bocagrande, avenida primera. (folios 672-677 1 CD)

5.8. Posiciones de las partes con relación al cargo de nulidad.

5.8.1. La parte demandante estima violado la Constitución Política y la Ley, toda vez que con el acto demandado se desconoció las limitaciones que demanda un bien de uso público, autorizando a la Alcaldesa para disponer de un bien de uso público como si se tratara de bien de naturaleza baldía, cuando no existe precedente ni individualización que categorice o identifique que el bien objeto de cesión es de naturaleza baldía.

Indica que se ha violado los derechos al medio ambiente y la tranquilidad pública, de los ciudadanos y residentes de la zona, ya que se dejó de lado la prerrogativa legal de cambio de la naturaleza del suelo o del bien objeto de la cesión gratuita para poder disponer del mismo, inobservando que antes que



entrar a disponer tenía que variar la naturaleza del suelo, tal como lo establecen las normas que regulan el espacio público, por su carácter de inalienables o no negociables a cualquier título.

La parte demandante en el concepto de la violación apoyado en distintas Escrituras Públicas arguye que el territorio cedido por el Distrito de Cartagena a favor de la Policía Nacional, es un bien de uso público, iniciando su exposición desde el 19 de diciembre de 1868, donde el Concejo Municipal remató en subasta pública una finca conocida como Bocagrande, adjudicándose a la señora Amira M. de Merlano (E. Publica No. 332 de 1891 de la Notaria Primera de Cartagena (folios 200-204)

Que posteriormente la señora Amira M. de Merlano, celebró contratos de compraventa con Colombia Railways and Navigation Company con National Andian Corporation, (E. Publica No. 414 de 24 de julio de 1922 (folio 205-257)

Que del globo de terreno adquirido por la firma National Andian Corporation, esta cedió gratuitamente al Municipio de Cartagena, calles, andenes, bordillos, alamedas y parques, entre los que se encuentra el Parque Flanagan (E. Publica No. 568 de 18 de mayo de 1956 de la Notaria 2 de Cartagena y con M.I. No. 060-177164 (folios 258-269)

Concluye la parte actora explicando que el terreno sobre el cual recae la cesión gratuita no es un baldío del Distrito, sino un bien de uso público, dado que esa porción de terreno ya fue objeto de venta (subasta) por parte del Municipio a favor de la señora Amira M. de Merlano y después de pasar el bien por una cadena sucesiva de propietarios, la porción del lote que corresponde al Parque Flanagan fue entregado por la National Andian Corporation al Municipio en cesión gratuita, es decir, que su destinación ha sido siempre de uso público, luego entonces, es un bien intransferible a cualquier título.

5.8.2. Esta Judicatura resumen la tesis del Distrito con relación a los baldíos urbanos que surjan por acción natural y se consoliden como un terreno nuevo, así: (i) como primera medida para determinar su condición jurídica se debe mirar su uso, es decir, en los casos de consolidación del territorio si el terreno nuevo no está destinado al uso público, será bien baldío de propiedad de la Nación y (ii) apoyados el ente territorial en los artículos 7 de la Ley 137 de 1959 y 123 de la Ley 388 de 1997, se determinó que todo terreno que tuviere la condición de baldío y se encontrare en zona urbana, dejó de ser de propiedad de la Nación para pasar a ser bien inmueble de propiedad del respectivo





municipio o Distrito, luego entonces, (iii) por ser un bien patrimonial puede ser alienable, embargables e imprescriptible, de ahí, que el Distrito de Cartagena de Indias haya cedido gratuitamente a la Policía Nacional, la zona que hoy se discute, correspondiéndolo, a la parte demandante desvirtuar la naturaleza de baldío del mencionado bien.

Expresa el ente territorial que en la Escritura Pública No. 3776 de 29 de Agosto de 2008¹⁵, donde se hace la declaratoria de derecho de dominio y cesión gratuita del Distrito de Cartagena de Indias a favor de la Policía Nacional, se inicia explicando que históricamente se ha dado un proceso de desecación de los cuerpos de agua, donde una buena parte del territorio del Distrito es el resultado del crecimiento sobre los cuerpos de agua, crecimiento o acreciones donde no se ha definido su situación jurídica, que en la mayoría estos terrenos fueron playas o terrenos de bajamar que hoy día son terrenos consolidados, por lo tanto, el Distrito con el objeto de definir las aéreas de acreción sobre cuerpo de agua, se apoyó en la Ley 62 de 7 de septiembre de 1937, Ley 94 de 1945 y la Ley 10 de 20 de enero de 1981, normas en las cuales la Nación reivindicó su titularidad Jurídica sobre las áreas de acreción, concluyendo que dicha área son bienes baldíos.

El Distrito explicó que la anterior cesión obedece a que diseñó un programa tendiente a la recuperación y titulación de los territorios costeros, zonas de bajamar, zonas de manglar, etc., en virtud de la Ley 388 de 1997, siendo dicho programa un instrumento para adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial establecido en el Decreto No. 0977 de 2001¹⁶. El artículo 123 de la Ley 388 de 1997¹⁷, establece que los terrenos baldíos que se encuentren en el Distrito que no constituyan reserva ambiental pertenecen a dicho ente territorial.

Además, resalta el ente territorial que teniendo en cuenta el Plan de Ordenamiento Territorial, se encontró que en el Distrito de Cartagena de Indias existen áreas de acreción territorial (producto de la sedimentación de aguas por procesos naturales y crecimiento por rellenos); donde dicha áreas eran playas o terrenos de bajamar y hoy son terrenos consolidados, correspondiéndole la ordenación de su territorio y es por lo que declara que las áreas de acreción sobre cuerpos de aguas son bienes del Estado, conclusión fundada en la doctrina oficial que ha sido utilizada por la Nación por medio de

¹⁵Folios 296-309 C Ppal. No. 2

¹⁶Folios 67-186 C Ppal No. 1

¹⁷Artículo 123º.- 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





sus entidades INCORA y luego INCODER, donde todos los bienes que se encuentran en la misma condición, son bienes que pertenecen al Estado.

El Distrito de Cartagena al declarar su derecho de dominio en la Escritura Pública No. 3776 de 2008 consideró que si los terrenos que surgen por acción natural se consolidan, pierden su condición de terrenos de playa, bajamar y si el uso del mismo no ha sido para el servicio de la sociedad, la naturaleza del bien será un bien patrimonial, argumento que lo fundamenta por el siguiente recuento normativo donde históricamente se ha tratado los terrenos de acreción como baldíos; así:

- Ley Romero Aguirre o Ley 62 de 1937 *"Se ordena construcción de varias obras de utilidad pública"*
- Ley 94 de 1945 *"Por la cual se hace una cesión al municipio de Cartagena y se establecen algunas prohibiciones"*
- Ley 10 de 1981 *"Por la cual se crea la Corporación Autónoma Regional del Tolima y se dictan otras disposiciones"*
- INCODER al deslindar los bienes públicos en áreas de acreción sostiene la tesis de que los terrenos consolidados sobre cuerpos de agua son baldíos (caso deslinde de Isla Cascajo: Resoluciones 3690 de 3 de noviembre de 1.995, 1459 de 2 de mayo de 2.003 y 17 de 7 de marzo de 2.005 del Jefe de la Oficina de enlace territorial No. 2 del INCODER)
- Sentencia de Corte Suprema de Justicia- Sala de Casación Civil y agraria de 11 de agosto de 2005, expediente 7367.

Determinada la posición de ambas partes y el material probatorio aportado de manera oportuna, esta Corporación, relaciona los hechos que se encuentran demostrados, así:

5.9. Hechos Probados

- La señora AMIRA M. DE MERLANO a través de su esposo CARLOS MERLANO adquirió en remate el inmueble denominado Bocagrande, el 19 de diciembre de 1868, remate que fue aprobado por la autoridades municipales de la época, y una vez pagado se elevó a Escritura Publica No. 332 de 31 de agosto de 1891, posesión que venía ejerciendo desde el 31 de diciembre de 1868 (folios 200-203)
- Mediante Escritura Pública No. 414 de 24 de julio de 1922 de la Notaria primera del circulo de Cartagena, le vende Colombia Railways and navigation company limited a la ANDIAN NATIONAL CORPORATION LTDA y a su vez se incorpora la tradición del inmueble Bocagrande, pero





no es legible como la primera sociedad adquiere el inmueble en mención (folios 204-210)

- Mediante Escrita Publica 336 de 3 de septiembre de 1891 de la notaria única de Cartagena, la señora Amira M. de Merlano bajo la representación de su esposo Carlos Merlano, le vendieron al señor Samuel Bmcbon (sic) vicepresidente de Cartagena Terminal Improvement Company Ltda, una porción de lo que se conoce como Bocagrande, terreno que comprende el trayecto entre el puente de Bocagrande con la ciudad, (folio 209-210); en esa misma Escritura a folio 216, se lee que en 1914 se realizó una fusión entre "The Cartagena (Colombia) Railways Company Ltda y The Colombia Navegation Company Ltda", fusión que se llega hasta el momento de esta venta.
- En 1948 en varias escrituras se hace mención que a la ANDIAN NATIONAL CORPORATION LTDA, el Municipio de Cartagena le dio permiso para urbanizar el terreno denominado Bocagrande, con el compromiso que entregará los servicios públicos, sistema de alcantarillado y alumbrado, así como la protección de la playa con espolones, con una proyección de ser la prolongación de la avenida Santander hoy avenida primera o Malecón, tal como se observa en la Escritura Publica No. 323 de 1 de Abril de 1948, esto se toma de la Escritura Publica No. 568 de 18 de mayo de 1956 (folio 258-269)
- En la Escritura anterior, la ANDIAN NATIONAL CORPORATION LTDA, entrega en su cláusula segunda la calle, carreras, parques y jardines de las secciones segunda y tercera de la urbanización Bocagrande (folio 261) y **en el folio 263 en la descripción de los territorios destinados a parques y jardines de la sección segunda le cede lo siguiente "un terreno que está limitado por la carrera caribe, avenida san Martín, carrera Tolima y avenida Santander (las dos últimas sin construir) que tiene un área de Tres mil doscientos (3.200) m², aproximadamente."**
- En el plano que reposa a folio 269 aparece delimitado un monumento a Mr. Flanagan incluyendo un espolón, donde está encerrado el lote cedido; se explica que la carrera Caribe es hoy la calle 3, la carrera Tolima es hoy la calle 4, la carrera segunda o avenida San Martín y la avenida Santander hoy carrera primera.
- Mediante Acuerdo Municipal No. 14 de febrero de 1964 (folio 54 bis), el municipio de Cartagena, cede dos lotes a la empresa Promotora de Turismo de Cartagena, para la construcción de un Hotel, el segundo lote identificado con frente con la avenida San Martín, por la derecha entrando calle de por medio con casa del señor Juan Ignacio Gómez Naar, por la izquierda entrando calle de por medio por el Hotel Caribe y por el fondo con playas de Mar Caribe.





- La cesión anterior, fue plasmada en la Escritura Publica No 520 de 7 de abril de 1964, de la Notaria Primera de Cartagena, registrada en el folio de matrícula inmobiliaria No. **060-0048447** (folio 274)
- Posteriormente mediante Escritura Publica No. 703 de 30 de abril de 1983, plasman lo dispuesto en el Acuerdo No. 15 de 2 de febrero de 1983, en el sentido que el Concejo Municipal, varía la destinación del inmueble de la construcción de un Hotel a un parque que se construirá con recursos del Banco Ganadero (folio 55-57 y 274 reverso)
- Años después en el 2006 se expide el Acuerdo 030 (folio 51-54) por medio del cual el Concejo Distrital faculta al Alcalde mayor para la disposición y destinación de bienes inmuebles, cedidos por la Nación al Distrito en virtud de la Ley 388 de 1997 (folio 51-54)
- Con fundamento en el acuerdo anterior, se expide el Acuerdo 004 de 30 de julio de 2008, el cual en su artículo segundo cede parte de la posesión del lote donde está el parque Flanagan a la Policía nacional y que es objeto hoy de este proceso. (folio 49-50)
- La decisión anterior, se plasmó en la Escritura Publica No. 3776 de 29 de agosto de 2008, en donde le ceden 2.500 mts², porción que se denomina polígono de la Policía Nacional (folio 295-298). La escritura anterior fue aclarada en cuanto a los linderos y reserva de parte restante a favor del cedente (Distrito de Cartagena) mediante Escritura No. 3100 de 5 de septiembre de 2008 (Folios 310-314)
- En las Cartas Catastrales que obra en el folio 558-559 incorporadas en la declaración de Martha Torres de Covo y el plano que reposa en el folio 560, documentos estos que coinciden con la carta catastral aportada por el IGAC que obra a folio 676, en donde se describe el inmueble objeto de este proceso.

5.9.1. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico

Sobre el particular, la Sala considera que el cargo de nulidad propuesto se resume en uno solo, es decir, en el carácter inalienable de la zona que se cedió a la Policía Nacional, porque se señaló por el Distrito de Cartagena de Indias como un baldío, cuando la naturaleza del mismo es de uso público. El quid del asunto como se planteó en el problema jurídico es determinar si el territorio cedido por el Distrito de Cartagena es un Baldío como lo afirma la parte demandada o si por el contrario es un bien de uso público como lo anota la parte demandante.





Como primera medida se analiza la **Naturaleza del inmueble cedido por el Distrito de Cartagena.**

A efectos de dilucidar lo anterior, esta Corporación analiza el origen del inmueble objeto del proceso, destacándose los siguientes aspectos:

De los hechos probados se desprende, tal como lo sostiene la parte demandante y reiterado en la declaración de la señora Martha Torres de Covo, quien a pesar de ser vicepresidenta de la parte demandante, se le dará credibilidad a su testimonio, porque coincide con los hechos probados.

El inmueble o terreno denominado Bocagrande fue rematado por el Municipio de Cartagena en 1868, adquiriendo la señora Amira M. de Merlano, que luego lo transfirió a Colombia Navigation Company Ltda y esta se fusiona con Cartagena Railways Company Ltda, quien es la persona jurídica que le transfiere mediante Escritura Pública No. 414 del 24 de julio de 1922 a la Andian National Corporation Ltda. Hasta aquí la Sala resalta que en el siglo 19 si bien el inmueble sobre el cual recae el objeto de este proceso fue en un principio del municipio de Cartagena desde 1891 era de uso privado, luego en 1948 a través de la Escritura Pública No. 323 de 1 de abril, la Andian National Corporation Ltda, entregó ese inmueble al municipio de Cartagena con destino a un parque (ver hechos probados negrilla).

Posteriormente, el municipio de Cartagena en 1964 cede este bien a la empresa Promotora de Turismo de Cartagena, para la construcción de un hotel, cesión que fue plasmada en la Escritura Publica No. 520 y registrada en el F.M.I. No. 060-0048447. Luego 19 años después, el Concejo Municipal de Cartagena mediante Acuerdo 015 de 1983, varía la destinación de ese inmueble de la construcción de un hotel a un parque, que iba hacer construido por el Banco Ganadero, pero seguía siendo de la empresa promotora de turismo de Cartagena, tal como se observa en el folio de matrícula inmobiliaria (folios 274 y 602); luego entonces, este inmueble no podía ser declarado como Baldío y menos por acrecimiento.

Descendiendo en el análisis del caso en concreto, se analiza el acto demandado, que a la letra reza: En el Acuerdo No. 030 de 14 de diciembre de 2006, *"Por el cual se faculta al Alcalde Mayor de Cartagena de Indias D.T. y C. para la destinación y disposición de los bienes inmuebles cedidos por la Nación al Distrito en virtud de lo dispuesto por el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, se determinan unos estímulos Tributarios y se dictan otras disposiciones"* En su artículo 3º, se expresó:





"Artículo 3.- IDENTIFICACIÓN, RECUPERACIÓN, RECLAMACIÓN Y TITULACIÓN DE LOS PREDIOS CEDIDOS: La identificación de los predios cedidos por el Distrito por la Ley 388 de 1997 es la que se ha efectuado y se efectuará conforme a las normas legales y lineamientos jurisprudenciales y doctrinarios. Con fundamento en la identificación y, si dicho trámite no se ha efectuado, se adelantaran las gestiones para su legalización e identificación jurídica, mediante la declaración que se debe efectuar el Alcalde, mediante el trámite e instrumento que señala la ley para hacer efectivo el derecho de propiedad sobre el inmueble con fundamento en la condición que tenía de baldío el predio y el modo y título por el cual el Distrito lo adquiere."

Igualmente en el Acuerdo No. 004 de 30 de julio de 2008, se señala:

"Por el cual se autoriza a la Alcaldesa Mayor de Cartagena de Indias D.T. y C. efectuar Cesión Gratuita de varios bienes inmuebles para el funcionamiento de estaciones, subestaciones de policía y centro de atención inmediata de la policía metropolitana de Cartagena de Indias."

En el acto acusado se expresó:

"ARTICULO SEGUNDO. Autorizase a la señora Alcaldesa Mayor de Cartagena de Indias, hasta el 31 de Diciembre de 2008, para que realice la sesión (sic) gratuita de la posesión que ostenta el Distrito de Cartagena, sobre el inmueble con registro catastral No. 01-01-0236-0001-000 ubicado en el Barrio Bocagrande calle 4 No. 1-23, con destino a la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Cartagena de Indias, para lo cual se compromete la señora Alcaldesa, a que dentro del término de esta autorización, titular el inmueble cuya posesión cede, mediante el procedimiento establecido en el acuerdo 030 de 2006, emanado del honorable concejo Distrital, y escriturarlo a favor de la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Cartagena de Indias, para que construya, remodele, repare y dote la Estación de Policía Bocagrande;"

Al confrontarse las normas que se estiman como violadas con el acto demandado, se destaca que se configura el cargo de nulidad propuesto, pues el uso público de la zona cedida fue demostrada por la parte demandante, además, lo que determina su destinación de bien de uso público, tal como lo manifiesta la Corte Constitucional es que la administración afecte el bien para uso directo de la comunidad o que la utilice para servir a la sociedad.¹⁸, circunstancia que se demostró en el plenario, toda vez que el inmueble objeto del proceso su destinación fue para el uso de un parque, tal como quedó

¹⁸ Sentencia C-183-2003





establecido en el escritura donde la Andian National Corporation Ltda cede al Municipio de Cartagena, dicha zona.

Sobre los bienes de uso Público nuestro máximo Tribunal Constitucional¹⁹, explica:

"3. Los bienes de dominio público

3.1. La Constitución Política y la ley, reconocen dos clases de dominio sobre los bienes: el dominio privado y el dominio público.

El primero de ellos, esto es, el dominio privado puede ser: individual como lo establece el artículo 58 superior, en el cual se garantiza la propiedad privada, la cual concibe con una función social que implica obligaciones, "y los demás derechos adquiridos" conforme a las leyes civiles, que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores; y, la colectiva, a la que hacen referencia los artículos 329 y 55 transitorio de la Carta, con las limitaciones que establecen los artículos citados en relación con su posibilidad de enajenación. Así, el artículo 329 superior, dispone que "[l]os resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable", y el artículo 55 transitorio ídem, se ocupa de los bienes baldíos de las zonas rurales ribereñas de las Cuencas del Pacífico, y dispone que la propiedad reconocida sobre ellos a las comunidades negras "sólo será enajenable en los términos que señale la ley". Este dominio privado, se encuentra regulado por el régimen jurídico que rige las relaciones entre particulares.

El dominio público, por el contrario, y sin entrar en las diferentes tesis que origina la formulación de un criterio para determinar lo que es el dominio público, asunto que ha sido esbozado en varias sentencias proferidas por esta Corporación, lo constituye "el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad". En esta categoría se encuentran los bienes fiscales, definidos en el artículo 674 del Código Civil como "[l]os bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales", denominados también bienes patrimoniales del Estado o de las entidades territoriales sobre los cuales se tiene una propiedad ordinaria sometida a las normas generales del derecho común.

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

Ahora, los bienes de uso público propiamente dicho, que pueden ser por naturaleza o por el destino jurídico, se caracterizan por pertenecer al Estado o a

¹⁹Ver nota al pie 18





otros entes estatales, estar destinados al uso común de todos los habitantes, y por encontrarse fuera del comercio, ser imprescriptibles e inembargables. Están definidos en la ley como aquellos que "su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio" (art. 674 C.C.)."

Atendiendo lo anterior, esta Corporación para una mejor comprensión analiza la naturaleza de la zona cedida por el Distrito de Cartagena de Indias a la Policía Nacional y como primera medida se identifica el bien inmueble, teniendo en cuenta la Escritura Pública No. 3776 de 2008, donde se señala:

"TERCERO: Que por medio de esta escritura viene a declarar como en efecto lo hace, con fundamento en los argumentos jurídicos antes mencionados, el derecho de dominio que el distrito de Cartagena tiene sobre un lote de terreno ubicado en la jurisdicción de este Distrito, denominado "POLÍGONO POLICÍA NACIONAL BOCAGRANDE", con registro catastral No. 01-01-0236-0001-000 ubicado en el Barrio Bocagrande calle 4 No. 1-23, y a su vez mediante este mismo acto el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias a través de la Dra. JUDITH PINEDO FLÓREZ ya identificada y reconocida quien actúa en nombre y representación del Distrito Turístico y Cultura de Cartagena de Indias en calidad de Alcaldesa Mayor de Cartagena de Indias, autorizada mediante acuerdo 004 del 30 de Julio del 2008, otorga la cesión gratuita a favor de la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Cartagena de Indias del lote de mayor extensión antes mencionado dos mil quinientos metros cuadrados (2.500 M2), cuyos linderos y Medidas son: Por el Norte, con la calle 4 de Bocagrande, en una extensión de 48.75 metros, Por el Sur, con la calle 2 en medio con el Hotel Caribe de Bocagrande, en una extensión de 49.64 metros; por el Occidente con la carrera 1 o Avenida del Malecón en medio con zona de playas y mide 51.28 metros, y Por el Oriente, con zona verde reserva del Distrito y mide 469.61 metros. Se entrega plano para que se inserte en el protocolo. "

Esta Judicatura, se permite revisar el plano que reposa a folio 308 del expediente y que hace parte integral de la Escritura Pública No. 3776 de 2008 de la Notaria tercera de Cartagena, donde se cede el lote de terreno denominado "Polígono Policía Nacional Bocagrande", con referencia catastral No. 01-01-0236-001-000 ubicado en Bocagrande Calle 4ª No. 1-23, cuyos linderos y medidas son: Por el Norte, con la calle 4 de Bocagrande, en una extensión de 48.75 metros, Por el Sur, con la calle 2 en medio con el Hotel Caribe de Bocagrande, en una extensión de 49.64 metros; por el Occidente con la carrera 1 o Avenida del Malecón en medio con zona de playas y mide 51.28 metros, y Por el Oriente, con zona verde reserva del Distrito y mide 469.61 metros. Con un área de 2.500 M², de una simple lectura al mismo, se destacan (i) que por el occidente la zona linda con la avenida el Malecón o Cra 1 y esta a su vez con la zona de playas, (ii) que el parque Flanagan está dividido por el oriente con una zona verde y la avenida San Martín o Cra 2, (iii) que el parque Flanagan y el área cedida son colindantes, debido a que los linderos iniciales del parque





Flanagan incluyen esta área, (iv) Que el área cedida no es un área de acreción, (v) que el territorio cedido no es un baldío urbano que surgió por la acción natural, creándose un terreno nuevo que no ha tenido uso público.

Así las cosas, teniendo en cuenta los linderos antes transcritos, se puede concluir que está demostrado que el área cedida es de uso público, ésta Corporación, considera que se tiene por desvirtuada la presunción de legalidad que ampara el acto acusado. Dicho de otra manera, se demostró que dentro de los linderos que aparece en la Escritura Pública No. 3776 de 2008 de la Notaria Tercera, estaba comprendido el "Parque Flanagan" si se observa el plano (folio 308) que integra la mencionada escritura, el área del parque está incluido dentro de esos linderos.

Esta Magistratura destaca que tal como lo argumentó de la parte demandante en la Escritura Pública No. 568 de 18 de mayo de 1956, la sociedad Andian National Corporation Ltda., cede al municipio de Cartagena, una zona para calles, andenes, bordillos, alamedas, parques, etc, pero indiscutiblemente la zona donde se ubica la subestación de la Policía Nacional, está incluido dentro de los linderos originales y luego de la cesión quedó la misma, colindante con el Parque Flanagan, luego entonces, podemos afirmar que el lote que origina este proceso, estaba dentro de las áreas comprendidas del mencionado parque, siendo entonces, un bien de uso público.

De todo lo anterior y apoyadas en la sentencia arriba transcrita ésta Corporación concluye que la parte demandante cumplió la carga de la prueba, es decir, que demuestra el supuesto de hecho con que fundamenta su cargo de nulidad, toda vez que logra probar que la zona cedida a la Policía Nacional es de uso público.

Ahora bien, si bien es cierto el Concejo Distrital podía modificar el uso del suelo, conforme lo ordena la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, artículo 4º del Decreto 1504 de 1998, previa las compensaciones de rigor, pero dicho trámite no se surtió, ya que desde 1983 por el Acuerdo 015 el Concejo Municipal de Cartagena, le restableció el uso natural del área que era un parque.

Colorario de lo anterior, esta Sala acogerá las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad parcial del Acuerdo No. 004 de 30 de julio de 2008, exclusivamente el artículo 2º, por falsa motivación y violación de las normas superiores

En lo que respecta a la otra pretensión relativa a la cancelación de las Escrituras Públicas No. 3776 de 29 de Agosto de 2008 y la No. 3100 de 5 de septiembre





de 2008, esta última que aclara los linderos contenidos en la primera Escritura Pública, registradas en los Folios de Matricula Inmobiliarias No. 060-238468 y No. 060- 238469, no se accederá, toda vez que esta pretensión tiene carácter resarcitoria, es decir, que no es propia de este tipo de acciones, donde su objeto es solo con relación a la nulidad de actos administrativos. Además, en la Escritura Pública No. 3776 de 2008 intervino la Policía Nacional, entidad que no ha sido demandada y que la declaratoria de cancelación afectaría sus intereses, luego entonces, solo procederá declarar la nulidad parcial del Acuerdo No. 004 de 30 de julio de 2008; sin perjuicio que una vez ejecutoriada esta decisión, se tenga que realizar los actos jurídicos que sean consecuencia de la misma.

5.10. Conclusión

En este orden de ideas, la respuesta al interrogante que se planteó *ab initio* será positivo, puesto que se logró acreditar que el área cedida de manera gratuita a la Policía Nacional en los actos acusados es de uso público, por el contrario, el Distrito no demuestra que sea un área de acreción, por lo que es dable colegir, que la naturaleza de dicha zona es de uso público, en consecuencia, no podía ser cedido por el Distrito de Cartagena de Indias.

VI. COSTAS

Toda vez que es una acción pública, no es procedente la condena en costas de conformidad con lo reglado en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR la nulidad parcial del Acuerdo Distrital No. 004 del 30 de julio de 2008, exclusivamente, "**ARTICULO SEGUNDO.** *Autorizase a la señora Alcaldesa Mayor de Cartagena de Indias, hasta el 31 de Diciembre de 2008, para que realice la sesión (sic) gratuita de la posesión que ostenta el Distrito de Cartagena, sobre el inmueble con registro catastral No. 01-01-0236-0001-000 ubicado en el Barrio Bocagrande calle 4 No. 1-23, con destino a la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Cartagena de Indias, para lo cual se*





compromete la señora Alcaldesa, a que dentro del término de esta autorización, titular el inmueble cuya posesión cede, mediante el procedimiento establecido en el acuerdo 030 de 2006, emanado del honorable concejo Distrital, y escriturarlo a favor de la Policía Nacional – Policía Metropolitana de Cartagena de Indias, para que construya, remodele, repare y dote la Estación de Policía Bocagrande" expedido por el Concejo Distrital de Cartagena, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

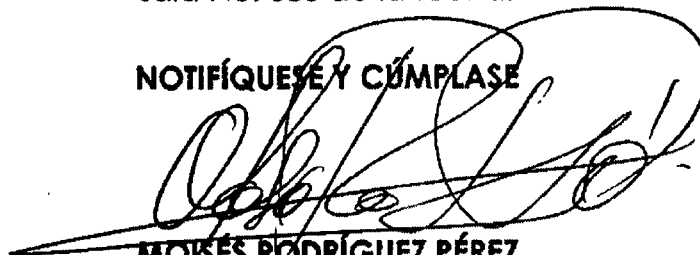
SEGUNDO: Denegar la pretensión de cancelación de la Escritura Pública No. 3776 de 29 de Agosto de 2008 de la notaria Tercera del círculo de Cartagena, mediante el cual se cede de manera gratuita a favor de la Policía Nacional, el inmueble ubicado en el barrio de Bocagrande Calle 4 No. 1-23, de esta ciudad y la Escritura Pública No. 3100 de 5 de septiembre de 2008, esta última que aclara los linderos contenidos en la primera Escritura Pública, registradas en los Folios de Matricula Inmobiliarias No. 060-238468 y No. 060- 238469, por lo expuesto en la parte motiva de la sentencia.

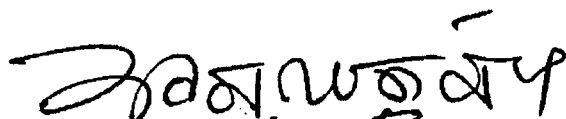
TERCERO: SIN COSTAS en esta instancia.

CUARTO: Si esta providencia no fuere apelada, una vez en firme, **ARCHÍVESE** el expediente previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 085 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Magistrado Ponente


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS
Magistrado


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
Magistrado

