



13001-23-33-000-2019-00039-00

Cartagena de Indias D. T. y C, nueve (09) de abril de dos mil diecinueve (2019)

Medio de control	OBSERVACIONES
Radicado	13001-23-33-000-2019-00039-00
Demandante	GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR
Demandado	ACUERDO 008 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2018, "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TURBACO BOLIVAR, LEGALIZAR BIENES BALDIOS EN FISCALES EN VIRTUD DE LA LEY 388, ARTICULO 123, REALIZAR LA CESION A TITULO DE LOS BIENES FISCALES OCUPADOS EN VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 2 Y 10 DE LA LEY 1001 DE 2005."
Tema	
Magistrado Ponente	JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL.

Procede el Tribunal Administrativo de Bolívar a pronunciarse respecto de la validez del **ACUERDO No. 008 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2018**, expedido por el Concejo Municipal de **TURBACO – BOLIVAR**.

I. ANTECEDENTES

1. La petición

El Gobernador del Departamento de Bolívar a través de delegado (Secretario del Interior), formuló observaciones solicitando que se declare la invalidez del **ACUERDO 008 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2018, "ACUERDO 008 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2018, POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TURBACO BOLIVAR, LEGALIZAR BIENES BALDIOS EN FISCALES EN VIRTUD DE LA LEY 388, ARTICULO 123, Y REALIZAR LA CESION A TITULO DE LOS BIENES FISCALES OCUPADOS EN VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 2 Y 10 DE LA LEY 1001 DE 2005."** Por incumplir los señalado en el artículo 02 y el artículo 10 de la Ley 1001 de 2005 y el artículo 169 del Decreto 1333 de 1986.

2. Normas violadas y concepto de violación.

En el acápite correspondiente a las normas violadas el Delegado de la Gobernación de Bolívar señala las siguientes:

Código: FCA - 008 Versión: 02 Fecha: 18-07-2017





13001-23-33-000-2019-00039-00

LEY 1001 DE 2005

"ARTÍCULO 2°. Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011 . El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará así:

Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo. En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable.

ARTÍCULO 10. Quienes resultaren beneficiados conforme a los artículos 1o, 2o y 3o de la presente ley deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en las normas vigentes para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, asimismo se impondrán las limitaciones consagradas en el artículo 8o de la Ley 3ª de 1991."

DECRETO 1333 DE 1986

"ARTICULO 169. Los terrenos ejidos situados en cualquier Municipio del país no están sujetos a la prescripción, por tratarse de bienes municipales de uso público o común."

Respecto del concepto de violación desarrollado por el delegatario de la Gobernación de Bolívar en su escrito de observaciones se señaló lo siguiente:

"...se observa que el acuerdo de la referencia autorizó al alcalde para que en aplicación de la ley 1001 de 2005 se adelantara el procedimiento de transferencia del derecho de dominio sobre los bienes fiscales de propiedad del municipio incluidos los baldíos, lo cual se aleja del artículo 10 de la Ley 1001 de 2005 que prescribe que el que quienes resultaren beneficiados conforme a los artículos 1,2 y 3 de la Ley 1001 de 2005, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos que



13001-23-33-000-2019-00039-00

en ellos se establece, es decir que las entidades públicas cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.

Lo anterior es consideración que no pueden considerarse susceptibles de darle la misma destinación a los predios con baldíos o ejidos que los predios fiscales que hayan sido destinados de manera ilegal a viviendas de interés social, así lo ha reconocido el Consejo de Estado en la providencia que citamos a continuación:

Sobre la destinación de los bienes baldíos y su destinación a la luz del artículo 123 de la Ley 388 de 1997 se pronunció el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejeros Ponentes Enrique José Arboleda Perdomo y Gustavo Aponte Santos de fecha cuatro (04) de noviembre de dos mil cuatro (2004), con radicado No. 1.592 de la siguiente manera:

...

De otra parte tenemos que al establecerse la posibilidad de transferir la propiedad de los bienes ejidos se estaría transgrediendo el artículo 169 del Decreto 1333 de 1986 que dispone que los terrenos ejidos situados en cualquier Municipio del país no están sujetos a la prescripción, por tratarse de bienes municipales de uso público o común."

3. Intervenciones

Se deja constancia que en el presente asunto no hubo intervención del Ministerio Público, ni de ninguna otra persona natural o jurídica, en igual sentido el concejo del municipio de **TURBACO, BOLIVAR**, guardó silencio frente a los cargos propuestos por la Gobernación de Bolívar.

4. Actuación procesal

La solicitud de estudio de validez del acuerdo se presentó en la Oficina Judicial de Reparto, el día 23 de enero de 2019¹, siendo repartido a este despacho en fecha 23 de enero de 2019². Se admitió con auto de fecha 29 de Enero del 2019³ y se fijó en lista por el término de diez (10) días⁴; mediante informe secretarial ingresa al despacho para pronunciarse de fondo el día veinticinco (25) de febrero de 2019⁵.

¹ Fl. 1

² Fl. 30

³ Fl. 32

⁴ Fl. 35

⁵ Fls 36





13001-23-33-000-2019-00039-00

II. CONTROL DE LEGALIDAD

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 76 de la ley 136 de 1994.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Asuntos previos

3.1.1. Legitimación

El artículo 305 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia, le otorga la atribución al Gobernador para revisar los actos de los Concejos Municipales y solicitar al Tribunal Administrativo pronunciarse sobre la validez de los mismos.

En el presente evento se observa que la demanda fue interpuesta por el Secretario del Interior del Departamento de Bolívar, en uso de la delegación conferida por el Gobernador del Departamento mediante Decreto 49 del 25 de enero de 2016.

Por lo anterior, se observa que existe legitimación en la causa por activa en quien presenta la demanda, toda vez que lo hace cobijado por la delegación otorgada de la autoridad en quien reposa la atribución constitucional.

3.1.2 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 151 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en única instancia de la Observación formulada por el Gobernador del Departamento de Bolívar a través de delegatario contra el Acuerdo Distrital demandado.

3.1.2. Oportunidad para la presentación de la Observación

En el presente caso, la solicitud de revisión del acuerdo acusado se cumplió dentro del término previsto en el artículo 119 del Decreto 1333 de 1986, por el cual se expide el Código de Régimen Municipal, que establece que el Gobernador cuenta con veinte (20) días, que deben entenderse hábiles, para presentar ante el Tribunal Administrativo, los acuerdos que encuentre contrarios a la Constitución, la ley o las ordenanzas, para que éste decida sobre su validez.

En este sentido, se observa a folio 7 del expediente la constancia de radicación del oficio remisorio del Acuerdo demandado, dirigido por la secretaria general





13001-23-33-000-2019-00039-00

del Municipio de Turbaco, al secretario del interior de la Gobernación del Departamento de Bolívar, con fecha de radicado del **21 de diciembre de 2018**, por lo que al ser presentadas las observaciones el día **23 de enero de 2019** (folio 1), resultan oportunas, pues se efectuaron dentro de los 20 días hábiles siguientes a su recibido.

3.2. Asunto de fondo

3.2.1. Problema jurídico

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae a establecer lo siguiente:

*¿establecer si hay lugar a declarar la invalidez del **ACUERDO 008 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2018** del Concejo Municipal de Turbaco - Bolívar, por ser contrario a los lineamientos señalados en los artículo 02 del Decreto 1001 de 2005, el artículo 10 de la ley 1001 de 2005 y el artículo 169 del Decreto 1333 de 1986?*

3.2.2. Tesis

La Sala declarará la **VALIDEZ** del **ACUERDO 011 DEL 04 DE OCTUBRE DE 2018, "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TURBACO BOLIVAR, LEGALIZAR BIENES BALDIOS EN FISCALES EN VIRTUD DE LA LEY 388, ARTICULO 123, REALIZAR LA CESION A TITULO DE LOS BIENES FISCALES OCUPADOS EN VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 2 Y 10 DE LA LEY 1001 DE 2005."** toda vez que, la Sala no encuentra fundamento alguno frente a los cargos presentados por el delegatario de la Gobernación, teniendo en cuenta que el acuerdo Demandado no infringe los artículo 02 del Decreto 1001 de 2005, el artículo 10 de la ley 1001 de 2005 y el artículo 169 del Decreto 1333 de 1986, por el contrario, la autorización dada al alcalde Municipal de Turbaco frente a la legalización de bienes baldíos en fiscales, como la cesión de estos, esta supedita a que se realicen bajo el procedimiento señalado en la ley 388 de 1997 y la ley 1001 del 2005, normativa que regula la materia.

En consecuencia la Sala declarará la validez del acuerdo acusado; La tesis precedente se funda en los argumentos normativos y jurisprudenciales que a continuación se exponen.





13001-23-33-000-2019-00039-00

➤ 3.3 Marco Jurídico

3.3.1 De los bienes de dominio público

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, aun cuando gozan de similar naturaleza en tanto se encuentran en cabeza o a cargo del Estado., al respecto en sentencia de fecha quince (15) de agosto de dos mil siete (2007) el Consejo De Estado Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera con ponencia de la Consejera RUTH STELLA CORREA PALACIO, definió y clasificó los bienes de dominio público así:

"...

*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 baldío;** 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) Alienables: 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.



13001-23-33-000-2019-00039-00

b) Embargables: por regla general pueden constituir prenda general de los acreedores, con excepción de los casos previstos en la ley, como por ejemplo: i) los previstos en los numerales 2, 3, y 4 del artículo 684 del Código de Procedimiento Civil, según los cuales los bienes destinados a un servicio público sólo podrán embargarse en una tercera parte; o solo es susceptible de esta medida respecto de las dos terceras partes de las rentas bruta anual de las entidades territoriales; o respecto de aquellas sumas que constituyan anticipo de obras públicas por ejecutar, salvo cuando los créditos sean laborales y a favor de los trabajadores de la misma; ii) las rentas incorporadas al presupuesto general de la Nación y demás entidades territoriales por virtud del artículo 18 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, o iii) las transferencias recibidas de la Nación por parte de las entidades territoriales de acuerdo con el artículo 64 del Decreto 1221 de 1986.

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.

La Corte Constitucional, se pronunció a propósito del significado de las anteriores características, así:

"a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc.



13001-23-33-000-2019-00039-00

"b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios.

"c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse por el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes

..."

El Consejo de Estado en sentencia de fecha veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016) bajo radicado (30.233) se pronunció respecto de la clasificación de los bienes de dominio público así:

"...

están **los bienes fiscales**, además de los bienes de uso público. Los primeros 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. Estos bienes a su vez se clasifican **en fiscales propiamente dichos y fiscales adjudicables**, como lo **son los baldíos**. Estos últimos corresponden a predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación, en tanto son terrenos urbanos o rurales sin edificar o cultivar y que forman parte de los bienes del Estado, porque se encuentran dentro de los límites territoriales y carecen de otro dueño. En ese orden, los terrenos que tengan propietarios carecerán de tal calidad."

3.3.2 De la adjudicación para la venta de bienes propiedad de los municipios.

Frente al trámite de adjudicación de baldíos, en sentencia reciente⁶ el Consejo de Estado abordó el tema de la normativa que regula **la venta de bienes de propiedad de los municipios**, en la aludida providencia se explican los fundamentos normativos de ese procedimiento y los requisitos para que proceda la adjudicación. En efecto, la alta Corporación en esa oportunidad precisó

"...

En relación con lo anterior, como primera medida, tenemos que el Estado puede ser titular del derecho de dominio; sin embargo, dicha titularidad puede tener limitantes en razón a la naturaleza de los bienes sobre los cuales recaiga, como en

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Bogotá, D.C., quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018) Radicación número: 47001-23-31-000-1992-03130-01





13001-23-33-000-2019-00039-00

el caso de la **inalienabilidad** de los bienes de uso público, por ello es necesario acudir a la clasificación de los bienes del Estado, para definir cuales de ellos pueden ser susceptibles de venta, la cual ha sido tratada por esta Sección en providencia de 30 de junio de 2017, en la cual se precisó:

«[...] En relación con la categoría de los bienes de uso público, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado⁹ ha desarrollado la clasificación legal de los bienes de dominio del Estado, con fundamento en la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales, definidos ellos en los términos del artículo 674 del Código Civil¹⁰.

En ese contexto, se tiene, que si bien al artículo 674 del Código Civil., distinguió entre bienes fiscales y bienes de uso público, no consagró ninguna definición respecto de lo que debe entenderse por uno u otro, razón por la cual del desarrollo de estas nociones se han ocupado tanto la jurisprudencia como la doctrina. Sin embargo, de las normas del Código Civil sí se deriva una primigenia clasificación –que hoy en día ha sido ampliada a través de diferentes disposiciones:

i). **Bienes fiscales propiamente dichos**, que se gobernaban por el Código Fiscal y el Código de Régimen Político y Municipal y en lo no previsto por ellos por la legislación común;

ii) **Bienes fiscales adjudicables** como las minas y los **baldíos**;

iii) **Bienes de uso público**, que se gobernaban por las reglas del derecho público, son aquellos que se caracterizan por pertenecer al Estado u otra entidad de derecho público, estar destinados al uso común de los habitantes y encontrarse por fuera del comercio, es decir, se reputan –de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política- como bienes **inalienables, imprescriptibles e inembargables**¹¹.

Vale decir, que entre este tipo de bienes se incluían, además, los denominados baldíos reservados de la Nación (como las islas y costas) considerados inadjudicables y, de hecho, el artículo 166 del Decreto 2324 de 1984 establece que “[l]as playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso o goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni el subsuelo [...]”. (negrilla fuera de texto) [...]».

De conformidad con la anterior clasificación, **solo los bienes fiscales propiamente dichos y los bienes fiscales adjudicables son susceptibles de enajenación por parte**





13001-23-33-000-2019-00039-00

del Estado; dichos bienes corresponden a los que siendo de dominio del Estado no son de uso público, por lo que su propiedad se encuentra regida por el derecho común, el anterior concepto ha sido desarrollado por la jurisprudencia, entre otras, en la sentencia C-183 de 2003, en la cual la Corte Constitucional indicó:

"[...] 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[3].

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 [...]"

Definidos los bienes que son susceptibles de enajenación por parte del Estado, se entran a delimitar los requisitos que deben cumplirse para la venta de los mismos, específicamente cuando se trate de bienes cuyo titular del derecho de dominio sea un municipio o distrito, precisándose que de conformidad con la normatividad aplicable, la venta de bienes fiscales propiamente dichos tiene un marco normativo diferente de la que recae sobre bienes fiscales adjudicables, por lo cual se estudiara cada una por separado.

...

En el caso de **los bienes fiscales propiamente dichos, su régimen jurídico se encuentra establecido en el Decreto 1.333 de 25 de abril de 1986**, «[...] Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal [...]», el cual, en su artículo 167, prevé que la administración y disposición de los bienes propiedad de los municipios se sujetará a las normas que **para el efecto emita el Concejo, de lo que se colige que es a éste al que le corresponde determinar la manera como se ejercerá el derecho de dominio por parte del ente territorial**.

En concordancia con lo anterior, el numeral 7º del artículo 92 del Código de Régimen Municipal, en lo atinente a la enajenación de los bienes pertenecientes a los municipios determina lo siguiente:

«[...] **ARTICULO 92.** Son atribuciones de los Concejos, que ejercerán conforme a la ley, las siguientes:





13001-23-33-000-2019-00039-00

7. Autorizar al alcalde para celebrar contratos, negociar empréstitos, **enajenar bienes municipales** y ejercer, pro tempore, precisas funciones de las que corresponden a los Concejos [...]

Así las cosas, conforme al anterior marco normativo, para la venta de bienes fiscales propiamente dichos propiedad de un municipio o distrito, se requiere autorización expresa por parte del Concejo, la cual regirá los requisitos que deban cumplirse para que el acto de venta sean realizado.

En cuanto los bienes fiscales adjudicables, previo al estudio de los requisitos necesarios para su venta, debe precisarse que al ser objeto del presente proceso la legalidad del acto administrativo mediante el cual se autorizó la venta de un bien inmueble por parte del Distrito de Santa Marta, de dicha categoría de bienes, solo es relevante el estudio de **los denominados bienes baldíos, los cuales de conformidad con el artículo 675 del Código Civil corresponden a aquellos inmuebles que estando dentro del territorio nacional carezcan de dueño**, por lo que su propiedad pertenece a la nación.

Así las cosas, en lo referente a los requisitos para su venta, los baldíos se clasifican en **urbanos o rurales**, categorización de la que depende la manera como los mismos pueden ser transferidos a personas privadas, ya que los primeros se rigen por las reglas de la **Ley 160 de 1994**, «[...] Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones [...]», entretanto los segundos por la **Ley 137 de 1959**.

Tratándose de baldíos urbanos, la Ley 137 de 1959, en su artículo 7°, dispuso que la propiedad de los mismos se cediera por parte de la nación a los municipios o distritos en cuya área urbana se encuentren ubicados, entes territoriales que a su vez, de conformidad con el artículo 3°, debían realizar la transferencia del dominio, a título de compraventa, a los particulares que hubiesen realizado mejoras en dichos bienes. La compraventa de los baldíos urbanos se rige por las reglas contenidas en los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley 137 de 1959, que para el efecto establecen:

«[...] **ARTÍCULO 4°** Dentro del término de dos años, contados a partir de la vigencia de esta ley, los propietarios de mejoras podrán proponer al Municipio de Tocaima la compra de los respectivos solares, y éste procederá a vendérselos con preferencia, a cualquier otro proponente y a expedirles la correspondiente titulación, cumpliendo los requisitos que a continuación se expresan:



13001-23-33-000-2019-00039-00

1. En cada caso se procederá a hacer el avalúo del respectivo solar por peritos designados así: uno por el municipio, otro por el proponente y un tercero nombrado por los dos anteriores;
2. El precio de venta será el equivalente al 10% del avalúo a que se refiere el inciso anterior, y
3. El municipio destinará los fondos que le produjeren los contratos de compraventa de los solares, a la construcción del acueducto de Tocaima

PARÁGRAFO. En caso de solares no ocupados o en el de propietarios de mejoras que no propusieren la compraventa respectiva dentro del término señalado en este artículo, el precio se fijará libremente por municipio.

ARTICULO 5° Antes de otorgar escritura de venta de un predio de los que se encuentren en la situación prevista en la presente Ley, el Municipio emplazará a quienes se crean con derecho a su adquisición, mediante edicto que será publicado profusamente para que se presenten a hacer valer sus derechos dentro de los treinta días siguientes.

La venta que se haga sin el cumplimiento de este requisito será nula.

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

De conformidad con las anteriores normas, la venta de baldíos urbanos debe reunir los siguiente requisitos: (i) ser solicitada por el poseedor que haya efectuado mejoras sobre el bien; (ii) realizar el emplazamiento de las personas que consideren tener derecho sobre el bien objeto de venta; (iii) no puede ser realizada cuando exista controversia en relación a la calidad de ocupante, poseedor o titular de las mejoras, caso en el cual solo podrá procederse a la venta cuando la justicia decida sobre dicha controversia.

3.3.3 De la normativa que regula la adjudicación de los bienes fiscales.

El artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones", establece:

"ARTICULO 58. Las entidades públicas del orden nacional cederán a título gratuito los inmuebles de su propiedad que **sean bienes fiscales** y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y





13001-23-33-000-2019-00039-00

cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al veintiocho (28) de julio de mil novecientos ochenta y ocho (1988). La cesión gratuita, mediante escritura pública, se efectuará a favor de los ocupantes. Las demás entidades públicas podrán efectuarla cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior en el caso de los bienes de uso público ni en el de los bienes fiscales destinados a la salud y a la educación

Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o que presenten peligro para la población."

A su vez, el artículo 2º de la Ley 1001 de 2005, "por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones", en su texto dispone:

"Artículo 2º. El artículo 14 de la Ley 708 de 2001 quedará así:

Las entidades públicas del orden nacional **cederán a título gratuito los terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.** La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa a favor de los ocupantes, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.

Las demás entidades públicas podrán efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o de riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

Parágrafo. En las resoluciones administrativas a título gratuito y de transferencias de inmuebles financiados por el ICT, se constituirá patrimonio de familia inembargable." (Resaltado fuera de texto)



13001-23-33-000-2019-00039-00

A su vez, el Decreto 4825 del 20 de diciembre de 2011, "por el cual se reglamentan los artículos 2º, 4º, 6º y 7º de la Ley 1001 de 2005 y parcialmente el artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales urbanos para el desarrollo de programas de vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones", en su artículo segundo, define que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2º de la Ley 1001 de 2005, "se entienden como **bienes fiscales titulables aquellos bienes que son propiedad de entidades estatales** pero que no son de uso público o afectados a un uso o servicio público, los cuales están ocupados con vivienda de interés social, siempre y cuando dicha ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001, que no estén destinados para salud o educación, no se encuentren en zonas insalubres, de riesgo o en zonas de conservación o protección ambiental y en general que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997."

4.0 CASO EN CONCRETO.

4.1 Hechos que se encuentran probados en el expediente:

- A folio 17 del expediente reposa certificado del personero secretario general del Municipio de Turbaco en el cual da cuenta de la publicación del acuerdo N° 008 del 28 de noviembre de 2018, en la cartela de la Alcaldía del Municipio de Turbaco.
- A folios 7 a 9 del expediente reposa la remisión del acuerdo N° 008 del 28 de noviembre de 2018 por parte del secretario general de la Alcaldía del municipio de Turbaco.
- A folios 14 a 15 del expediente reposa la exposición de motivos del proyecto de acuerdo N° 008 del 28 de noviembre de 2018 suscrita por el Alcalde del Municipio de Turbaco, ANTONIO VICTOR ALCALA PUELLO.
- Se acreditó que el acuerdo municipal N° N° 008 del 28 de noviembre de 2018, fue aprobado en sesiones realizadas en los días diecinueve (19) y veintiocho (28) del mes de noviembre de dos mil dieciocho 2018.⁷
- Finalmente a folio 18 a 21 del expediente se encuentra informe de la comisión primera del Consejo del Municipio de Turbaco Bolívar, en donde se puso a consideración del Concejo la ponencia del Acuerdo N° 008 del 28 de noviembre de 2018.

⁷ Folio 15





13001-23-33-000-2019-00039-00

4.2 . El acuerdo cuestionado

"ARTICULO 1. Autorizar al señor Alcalde del Municipio de Turbaco- Bolívar para que en representación de este y de conformidad con los artículos 22 y 102 de la ley 1001 de 2005 y 95 de la ley 388 de 1997 LEGALICE BIENES BALDÍOS A FISCALES y transfiera a título gratuito mediante resolución administrativa, los bienes inmuebles de condición fiscal de propiedad de municipio, siempre y cuando hayan sido ocupados ilegalmente con viviendas de interés social antes del 30 de noviembre de 2001.

En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de bienes de uso público ni de bienes fiscales destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de bienes ubicados en zonas insalubres o riesgo para la población, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.

ARTICULO 2. El presente acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación, hasta el 31 de diciembre de 2019 y derogan todas las disposiciones del orden municipal que le sean contrarias."

4.3 Análisis crítico y control de validez del acuerdo enjuiciado.

En el escrito de observaciones, el secretario del interior actuando en calidad de delegatario del gobernador de Bolívar, señala como reproches en contra del Acuerdo No. 011 de octubre de 2018, básicamente que no se puede dar la misma destinación a los bienes fiscales y los baldíos, al respecto el delegatario del Gobernación no desarrolla una argumentación suficientemente motivada, que permita inferir a la Sala la existencia de irregularidad configurada en ilegalidad que conlleve a declarar la invalidez del acuerdo objeto de estudio.

Del recuento normativo señalado en la parte motiva de esta providencia, se tiene que la Ley 137 de 1959, dispone que la Nación cede a los municipios los bienes baldíos⁸ que se encuentren en su jurisdicción, para efectos de que éstos los vendan, de manera preferente a quienes lo estén ocupando de manera irregular y le hayan realizado mejora.

Dicha norma señaló que, el interesado deberá hacer la solicitud al ente territorial a más tardar dentro de los 2 años siguientes de la expedición de la ley en comento

⁸ **los bienes fiscales**, se clasifican **en fiscales propiamente dichos y fiscales adjudicables**, como lo son los baldíos. Estos últimos corresponden a predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación, en tanto son terrenos urbanos o rurales sin edificar o cultivar y que forman parte de los bienes del Estado, porque se encuentran dentro de los límites territoriales y carecen de otro dueño.





13001-23-33-000-2019-00039-00

(año 1961), a efectos de que el costo a pagar por el inmueble se reduzca en un 90% del valor comercial, es decir, el particular solo pagaría el 10% del valor del inmueble. De igual manera, podía presentarse la solicitud de compra con posterioridad al término antes descrito, pero el valor del inmueble sería entonces del 100% del avalúo.

La anterior norma, aparte de establecer un procedimiento específico, fue regulada por los Decretos 1943 de 1960 y 3313 de 1965, en los cuales se desarrolla de manera más amplia el tema en comento.

La Ley 137 de 1959 fue reformada por la Ley 388 de 1997 y la Ley 1001 de 2001.

Ahora bien, para efectos de analizar el concepto de violación de presentado por el Gobernador de Bolívar, es necesario traer al caso los argumentos expuestos por el Honorable Consejo de Estado, quien emitió concepto 1592 de 2004, en Sala de Consulta Civil, en el que se expuso:

"De conformidad con el numeral 21 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, le correspondía al Congreso expedir "las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías" atribución que sirvió de base para la expedición de la ley 137 de 1959, en la que se reglamentó parcialmente la adjudicación de los baldíos urbanos, sobre la cual se pueden hacer los siguientes comentarios que atañen directamente al objeto de la consulta.

Ante todo, el ámbito de aplicación de la norma: regula la posibilidad de venta por los municipios, de los terrenos baldíos urbanos, que a la fecha de entrada en vigencia de la ley se encontraban ocupados por personas propietarias de mejoras, quienes tenían la alternativa de proponer su compra dentro de los dos años siguientes y así obtener un precio muy favorable (10% de su valor), o bien, proponerla después de este lapso perdiendo éste beneficio. Es claro que los ocupantes posteriores de terrenos baldíos no tenían este derecho de obtener la venta de los lotes ocupados, pues la ley tan solo reguló y fijó un procedimiento para la situación de hecho existente al momento de expedirse la ley. (...)

La cesión de los baldíos la hizo la Nación a favor del municipio de Tocaima y de los demás municipios que estuvieran en la misma situación jurídica, con varias finalidades, según se lee en la exposición de motivos, a saber: como arbitrio rentístico, pues los dineros producto de las ventas de los baldíos ingresaban a las arcas municipales para la construcción del acueducto o de otras obras; para regularizar la propiedad y su titulación e incorporar esos inmuebles al catastro, y que sobre ellos se pagaran los impuestos municipales correspondientes.

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





13001-23-33-000-2019-00039-00

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. La cesión de los terrenos baldíos se encontraba, pues, supeditada a una condición suspensiva, que en los términos del artículo 1536 del código Civil significa que "mientras no se cumple, suspende la adquisición del derecho" y por consiguiente, hay que entender que si el municipio no procedía a venderlos a los propietarios de las mejoras, la cesión no se efectuaba. En tal virtud, la Nación conservaba su dominio. En otros términos, la cesión a favor de los municipios no operaba por su sola consagración legal, pues tenía lugar en la medida del cumplimiento de la condición a la que estaba sujeta, esto es, la transferencia de los predios a favor de los propietarios de las mejoras, de manera que al no cumplirse la condición el municipio no adquiría la propiedad de los baldíos urbanos.

Como se expuso, y se reitera para ampliar el concepto, los propietarios de las mejoras hechas en los lotes hasta el momento de expedición de la ley, tenían el derecho de formular propuesta de compra, dentro de los dos años siguientes a la iniciación de su vigencia. Si los ocupantes dejaban pasar este plazo, podían presentar su propuesta perdiendo el derecho al precio especial, y la ley les otorgaba tan solo un derecho de preferencia para la adjudicación, pero el precio sería el que determinaran los peritos. El plazo de los dos años fue único, esto es, se comenzó a contar a partir de la vigencia de la ley, vencido el cual no revive ni aún para los nuevos ocupantes, pues es claro que la situación de estos últimos no está regulada por la ley 137 de 1959. **Los ocupantes de inmuebles baldíos urbanos que no propusieron compra dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la ley, aún pueden hacerlo, pues la vigencia de su derecho no está limitada en el tiempo, y el precio de venta será el comercial, según las reglas actuales en materia de fijación de precios para la venta de inmuebles**

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" es de difícil interpretación en cuanto a la primera frase de la misma que dice "de conformidad con lo dispuesto en la ley 137 de 1959" pues a primera vista parece indicar que desde tal año los baldíos urbanos pertenecen a los municipios y no a la Nación. De lo expuesto en el acápite anterior, es claro que esta interpretación no es precisa, pues la ley 137 de 1959 no cedió ni entregó la propiedad de este tipo de inmuebles a tales entidades territoriales. En estricto sentido se cedió el derecho a obtener el precio de venta sobre los baldíos ocupados al momento de expedirse la ley, pero su regulación no fue más allá.

El artículo 123, que hace parte de la ley 388 de 1997, organizó el actual sistema de ordenamiento territorial a cargo de los municipios, por lo que 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





13001-23-33-000-2019-00039-00

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, servicio 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.

De hecho con el artículo 123 de la ley 388 de 1997, los baldíos urbanos perdieron esa calidad y su propiedad se radicó en cabeza de los municipios, que deberán servirse de ellos conforme a las reglas de los planes de ordenamiento territorial.

Dado el caso en el que los municipios decidan que algunos de estos inmuebles deben ser vendidos, lo podrán hacer mediante licitación, según lo ordenan los artículos 35 y 36 de la ley 9 de 1989 y demás normas concordantes, salvo los casos expresamente exceptuados en la misma ley. Para determinar el precio base de venta, se aplicará el decreto 2150 de 1995 -art. 27- y el 1420 de 1998.

Entendido de esta forma el artículo 123 en comento, se supera el escollo de su posible inconstitucionalidad, pues si bien la titularidad en la propiedad de los baldíos es de la Nación, cuando la ley ordena integrar a los planes de ordenamiento territorial los bienes inmuebles baldíos comprendidos dentro de los límites urbanos, y dispone que "pertenezerán" a los municipios y distritos para que realicen las finalidades propias de esos planes, es claro entonces que el legislador los apropió y destinó con una finalidad específica, cumpliendo así el mandato del artículo 150-18 de la Constitución Política que le ordena al Congreso expedir las normas sobre "apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías." La mayor autonomía municipal que la constitución actual otorgó a estas entidades, se ve realizada con la entrega de la adjudicación de los baldíos a los distritos y los municipios

Lo anterior nos permite concluir, que la Nación, por medio de la Ley 137 de 1959, solo cedió a los municipios los bienes baldíos que fueran objeto de enajenación en las condiciones que establece la citada norma, para efectos de contribuir con los ingresos económicos de dichos entes territoriales y que estos a su vez invirtieran en la construcción de acueductos u otras obras; regularan la propiedad y su titulación e incorporaran esos inmuebles al catastro, con la finalidad de que sobre ellos se pagaran los impuestos correspondientes.





13001-23-33-000-2019-00039-00

En ese orden de ideas, debe tenerse en cuenta, que los bienes que no fueron enajenados por los municipios, continuaron siendo de propiedad de la Nación, **hasta tanto se expidió la Ley 388 del 1997, en la cual se les transfirieron los mismos a las entidades municipales**, convirtiéndose dichos "lotes" en bienes fiscales que solo pueden ser utilizados para fines concernientes al plan de ordenamiento territorial, es decir, para la construcción de vías públicas, espacio urbano, servicios públicos y programas de vivienda de interés social; esta última, regulada por la Ley 1001 de 2005.

En orden a lo expuesto, advierte la Sala que efectivamente existe una legislación que regula el tema de la adjudicación de los bienes fiscales, la cual establece unos requisitos, precios y objetivos especiales que no pueden ser dejadas de lado por el Concejo Municipal de Turbaco a la hora de facultar al alcalde para realizar las ventas correspondientes. En ese sentido, observa la sala que el Concejo Municipal de Turbaco procedió en el citado acuerdo a autorizar al alcalde, claramente conforme lo señala la ley 388 del 97 y el decreto 1001 de 2005.

A su vez, del desarrollo normativo expuesto en la parte considerativa de esta providencia, se colige que, el legislador autorizó a las entidades públicas para ceder a título gratuito terrenos de su propiedad que sean bienes fiscales, conservando las condiciones y los límites previstos en el artículo 2º de la Ley 1001 de 2005, que a su vez fue reglamentado por el Decreto 4825 de 2011.

Del texto del artículo 2º de la Ley 1001 de 2005, se desprende que los únicos bienes fiscales que se autoriza ceder o adjudicar a título gratuito por parte de las entidades públicas, **son aquellos que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de Interés social, siempre y cuando la ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al 30 de noviembre de 2001.**

A su vez, se tiene que los bienes baldíos y fiscales solo pueden ser utilizados para fines concernientes al plan de ordenamiento territorial, es decir, para la construcción de vías públicas, espacio urbano, servicios públicos y programas de vivienda de interés social, y no para otro tipo de destinación y al respecto el acuerdo acusado dejó sentada la destinación que se daría a dichos predios.

Del contraste normativo expuesto con el texto del artículo primero del Acuerdo No. 008 de 17 de diciembre de 2018 expedido por el concejo municipal de Turbaco, tenemos que, no se trasgrede lo previsto en la ley, para tal procedimiento; por el contrario, podría decirse que la autorización dada la alcalde municipal de





13001-23-33-000-2019-00039-00

Turbaco respecto de la cesión a título de los bienes fiscales, deberá realizarse única y exclusivamente bajo los parámetros estipulados en la ley y bajo el procedimiento que esta dispuso, teniendo en cuenta que así lo expresó claramente el acuerdo.

Conforme a lo anterior, la Sala no encuentra acreditados, ni sustentados los cargos de ilegalidad presentados por la Gobernación de Bolívar y procederá a declarar su validez.

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 **VALIDEZ** del Acuerdo 011 de octubre de 2018 **ACUERDO 008 DEL 17 DE DICIEMBRE DE 2018, "POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL SEÑOR ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TURBACO BOLIVAR, LEGALIZAR BIENES BALDIOS EN FISCALES EN VIRTUD DE LA LEY 388, ARTICULO 123, REALIZAR LA CESION A TITULO DE LOS BIENES FISCALES OCUPADOS EN VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 2 Y 10 DE LA LEY 1001 DE 2005."**de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta determinación al señor Alcalde Municipal de Turbaco- Bolívar y al Presidente del Concejo Distrital de dicha localidad.

TERCERO: ARCHÍVESE el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previa las anotaciones de rigor.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Constancia. El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sesión de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

JOSE RAFAEL GUERRERO LEAL

LUIS MIGUEL VILLALBA ALVAREZ

Ausente - Incapacidad
ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS

Elaboró: JAMA

