**BIENES DE USO PÚBLICO – Características – Artículo 63 Constitución Política**

El artículo 63 de la Constitución Política consagra que “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (…) Los bienes de uso público son aquellos que están destinados al uso y goce de todos los habitantes, y por lo tanto tienen las características de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, tal como lo consagra la Constitución y la Ley.

**ENAJENACIÓN DE BIENES FISCALES –** **Definición – Características – Autorización de alcalde**

Sobre la posibilidad de enajenar los bienes fiscales, el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia de 12 de octubre de 1980 (Rad. 958) dijo: “…Lo primero que debe decirse en relación al acuerdo demandado es que se dictó, sin lugar a dudas, en ejercicio de las facultades expresas que el artículo 197 de la Constitución Nacional le otorga a los concejos municipales para dar autorizaciones a los alcaldes en orden a enajenar bienes municipales, facultad esta que fue reproducida en el numeral 7 del artículo 92 del actual Código de Régimen Municipal (Dcto. 1333 de 1986). Por manera que, en principio, tratándose como se trata en el caso sub examine de un bien inmueble municipal, el cabildo de Cali tenía la atribución constitucional y legal de conferir la autorización al alcalde para vender el lote al cual se refiere la demanda”.

**BIENES FISCALES – Caracterización – Enajenables**

(…) una caracterización de los bienes fiscales o patrimoniales del Estado pasaría por afirmar que se trata de bienes que (i) pertenecen a una persona jurídica de derecho público; (ii) están destinados a servir como instrumentos materiales para el ejercicio de funciones públicas o para la prestación de servicios a cargo de las entidades estatales; (iii) el Estado los administra de conformidad con el régimen jurídico que al tipo de bien del cual se trate proporciona el derecho común y (iv) son embargables, enajenables e imprescriptibles. Tales características permiten diferenciarlos con claridad de los bienes de uso público, tal como igualmente lo han hecho en otras ocasiones tanto esta Sala como la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. (…) de otro lado se sitúan los denominados bienes fiscales, cuya titularidad recae sobre la Nación, un Departamento o un Municipio, es decir, una persona jurídica de derecho público, según el caso. Los cuales son negociables y enajenables, pues son de aquellos que conforman el patrimonio de quien ostente si titularidad y en consecuencia se encuentran dentro del comercio.

**CADUCIDAD DE LA ACCIÓN –** **Opera de pleno derecho – Seguridad jurídica – Ejercicio de la acción – Límite temporal – Principios que la justifican**

Se sabe que éste es un fenómeno jurídico que implica la imposibilidad de formular ante la jurisdicción unas determinadas pretensiones habida cuenta de que ha transcurrido el término que perentoriamente ha señalado la ley para ejercitar la correspondiente acción. La seguridad jurídica y la paz social son las razones que fundamentalmente justifican que el legislador limite desde el punto de vista temporal la posibilidad de aducir ante el juez unas concretas pretensiones y por ello se dice que la caducidad protege intereses de orden general. Los términos para que opere la caducidad están siempre señalados en la ley y las normas que los contienen son de orden público, razones por las cuales son taxativos y las partes no pueden crear término alguno de caducidad. La caducidad opera de pleno derecho, es decir que se estructura con el solo hecho de transcurrir el tiempo prefijado para ello, y por lo tanto el juez puede y debe decretarla aún de oficio cuando aparezca que ella ha operado. (…) La caducidad produce sus efectos frente a todas las personas sin que sea admisible ninguna consideración sobre determinada calidad o condición de alguno de los sujetos que interviene en la relación jurídica o que es titular del interés que se persigue proteger mediante la respectiva acción.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN TERCERA**

**SUBSECCION C**

**Consejero ponente:** **JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil dieciséis (2016).

**Radicación número: 25000-23-26-000-2004-01120-01(49304)**

**Actor: MUNICIPIO DE EL COCUY - BOYACÁ**

**Demandado: FLOR MARINA ACERO ARÉVALO Y OTROS**

**Referencia: ACCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTRACTUALES (APELACIÓN SENTENCIA)**

Temas: Distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales - caducidad de la acción

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de fecha 13 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, que resolvió:

*“****PRIMERO: DECLARAR*** *probada la excepción de caducidad de la acción.*

***SEGUNDO:*** *Sin condena en costas.*

***TERCERO:*** *Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría liquídense los gastos del proceso y devuélvanse los remanentes al interesado. Pasados 2 años sin que hubieran sido reclamados dichos remanentes, se considerarán prescritos a favor de la Rama Judicial.”*

**ANTECEDENTES**

**1. Lo pretendido**

El 28 de mayo de 2004 (fls. 1-15 y 19 a 21 cuaderno principal), el Municipio de El Cocuy (Boyacá) a través de apoderado, presentó demanda contra Flor Marina Acero Arévalo y otros con el fin de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

“***PRIMERA.-***  *Que se declare nulo absolutamente el contrato contenido en la escritura pública número 1099, fechada 19 de Noviembre de 1988, otorgada en la notaría primera del círculo de Ubaté –Cundinamarca-, por medio de la cual MARCO ANTONIO GAMBA GARCÍA, obrando como REPRESENTANTE LEGAL del municipio de El.* (sic) *Cocuy -Boyacá-, en calidad de ALCALDE MUNICIPAL, y GILDARDO QUINTERO MARTINEZ, obrando en calidad de PRESIDENTE de la JUNTA ADMINISTRADORA DE LOS BIENES DEL LEGADO “BAUDILIO ACERO”, municipio de El Cocuy –Boyacá- según escritura, vendieron a la demandada FLOR MARINA ACERO AREVALO, el inmueble que allí se describe y que en la demanda determinaré en más detalle, el cual se encuentra con matrículas inmobiliarias números 172-27559 y 172-27570, segregado del folio de matrícula inmobiliaria número 172-26287, oficina de Registro Instrumentos Públicos de Ubaté –Cundinamarca-.*

***SEGUNDA.-***  *Que como consecuencia de lo anterior se ordene la cancelación de dicho instrumento y de su registro, como también de las posteriores transferencias de propiedad que se hayan hecho en el mencionado inmueble y conforme aparece en certificados de tradición aludidos, respecto al registro de las escrituras públicas: 1103, del 21 de noviembre de 1988, otorgada en la notaría primera del Círculo de Ubaté –Cundinamarca-, por la cual la señora FLOR MARIA ACERO AREVALO, transfiere a título de venta real y efectiva a favor de JORGE HERNANDO RODRIGUEZ, parte del bien objeto de* (sic) *contrato demandado en este proceso, lote “CARACOLI”, y la 1265 del 30 de diciembre de 1988, otorgada en el* (sic) *notaría primera del círculo de Ubaté –Cundinamarca-, por la cual la señora FLOR MARIA ACERO ARÉVALO y JORGE HERNANDO RODRIGUEZ, transfieren a título de venta real y efectiva, a favor de JOSE IGNACIO BRICEÑO CAÑON, el bien objeto de* (sic) *contrato demandado en este proceso, como también los registros que aparezcan en lo sucesivo y como consecuencia de la sucesión intestada de JOSE IGNACIO BRICEÑO CAÑON que se tramita en el Juzgado de Familia de Ubaté –Cundinamarca-.*

***TERCERA-*** *Que como consecuencia de los anteriores pronunciamientos, se ordene a los HEREDEROS DETERMINADOS de JOSE IGNACIO BRICEÑO CAÑON, demandados, poseedores del bien materia de acción, la RESTITUCIÓN a favor del MUNICIPIO DE EL COCUY –BOYACÁ-, del inmueble determinado en instrumento público materia de acción y en el hecho primero de esta demanda, junto con sus frutos civiles y naturales percibidos con mediana inteligencia desde que se realizó la venta materia de acción, hasta que se verifique su entrega.*

***CUARTA.-*** *Que se condene en costas y perjuicios causados a los DEMANDADOS.”*

**2. Los hechos en que se fundamentan las pretensiones**

Los hechos que sirvieron de fundamento a las pretensiones[[1]](#footnote-1) son en síntesis, los siguientes:

Por escritura pública No. 1099, de 19 de noviembre de 1988 otorgada en la Notaría Primera del Círculo de Ubaté, los señores Marco Antonio Gamba García en calidad de Alcalde municipal de El Cocuy y Gildardo Quintero Martínez en calidad de presidente de la junta administradora de los bienes del legado “Baudilio Acero”, transfirieron en venta real y efectiva a la señora Flor Marina Acero Arévalo el derecho de dominio y posesión que tenía el Municipio -de El Cocuy- sobre un lote de terreno que se denomina “IPACARAI”, el cual era administrado por la junta directiva del legado Baudilio Acero, con una extensión aproximada de nueve hectáreas seis mil metros cuadrados, que hizo parte del terreno denominado “EL TRIANGULO Y ANDALUCIA”.

Manifestó la parte demandante que, la señora Flor Marina Acero transfirió a título de venta al señor Jorge Hernando Rodríguez, el derecho de dominio y posesión que tenía en un lote de terreno denominado “CARACOLI”, con una extensión aproximada de cuatro hectáreas ocho mil metros cuadrados, que hizo parte del terreno de mayor extensión denominado “IPACARAI”.

Señaló, que la señora Flor Marina Acero y el señor Jorge Hernando Rodríguez, transfirieron a título de venta a favor del señor José Ignacio Briceño Cañón por medio de escritura pública No. 1265 de 30 de diciembre de 1988, otorgada en la notaría Primera del Círculo de Ubaté, los siguientes predios: la primera –Flor Marina- el derecho de dominio y la posesión del terreno denominado “IPACARAI”, con una extensión aproximada de cuatro hectáreas ocho mil metros cuadrados, ubicado en la vereda de Tagua del Municipio de Guachetá, inscrito en catastro bajo el número 00-1-002-218. Por su parte el señor Jorge Hernando Rodríguez transfirió el derecho de dominio y posesión del terreno denominado “CARACOLI”, con una extensión aproximada de cuatro hectáreas ocho mil metros cuadrado ubicado en la vereda de Tagua.

Argumentó la parte actora, que el lote de mayor extensión denominado “EL TRIANGULO Y ANDALUCIA”, fue adjudicado al Municipio de El Cocuy, en un juicio divisorio adelantado por éste, en contra de los municipios de Tunja, Sogamoso y Turmequé –Boyacá-, el cual se tramitó y terminó en el Juzgado Primero Civil del Circuito de Sogamoso y protocolizado por medio de escritura pública No. 1002 de 11 de agosto de 1947, en la Notaría Segunda de Sogamoso, y posteriormente registrada con el folio de matrícula No. 172-0026-287. Así las cosas, se constituyó una entidad denominada “LEGADO BAUDILIO ACERO DE EL COCUY BOYACA” con autonomía testamentaria, estatutaria y con personería jurídica, la cual entre otras funciones, tenía la de manejar los bienes y valores del legado. A su turno, los estatutos de dicha entidad señalaban que había una junta directiva constituida por un presidente, secretario, tesorero y fiscal; y que entre las funciones de dicha junta directiva estaba la de “aprobar las operaciones de compra o venta de efectos y elementos superiores a cincuenta mil pesos mcte”.

Resaltó, que el contrato por medio del cual se realizó la compraventa entre el municipio de El Cocuy y la señora Flor Marina Acero Arévalo, careció de los comprobantes de representación, por una parte de quien fungía como alcalde de El Cocuy y por otra de quien actuaba como presidente del Legado Baudilio Acero, como tampoco obraban las actas de posesión, certificados de vigencia de los cargos aludidos ni las autorizaciones legalmente otorgadas para vender el bien materia de contrato, omitiéndose las formalidades de la escritura pública y violándose los numerales 4 y 28 de artículo 99 del Decreto 960 de 1970, los artículos 13 y 26 del Decreto 2148 de 1983, lo que permite deducir que existe una nulidad absoluta del precitado contrato a las luces del artículo 1741 del Código Civil.

**3. El trámite procesal**

3.1. Admitida la demanda y noticiado los demandados del auto admisorio[[2]](#footnote-2), el asunto se fijó en lista, por medio de memorial de 10 de marzo de 2008, el curador ad-litem de los herederos indeterminados del demandado José Ignacio Briceño Cañón, contestó la demanda[[3]](#footnote-3) manifestando que no se oponía ni aceptaba las pretensiones en espera de una razón fáctica y jurídica para todas y cada una de ellas por parte del Tribunal.

Por su parte, Gildardo Quintero Martínez obrando en nombre propio, presentó por medio de memorial de 23 de octubre de 2008, contestación de la demanda en la que se opuso a todas y cada una de las pretensiones, por considerar que el contrato de compraventa no adolecía de ninguna nulidad, toda vez que se enunciaron las representaciones a las que estaban sujetos cada uno de los comparecientes y se anexó la autorización dada por el Concejo Municipal de El Cocuy para cada uno de ellos, además, señaló que no era procedente que la administración alegara su propia culpa para generar perjuicios a terceros y buscar una indemnización.

Finalmente, propuso las excepciones de (i) falta de jurisdicción y competencia, (ii) caducidad de la acción, (iii) inepta demanda y (iv) falta del requisito de procedibilidad.

Por otro lado, el curador ad-litem del señor Jorge Hernando Rodríguez –parte demandada-, presentó contestación de la demanda el 5 de junio de 2008, manifestando que desconocía el paradero de su representado y que además no observaba elementos fácticos ni jurídicos necesarios para formular excepciones de mérito en oposición a las pretensiones.

Luego, la curadora ad-litem de Adda Jennifer Briceño Acero y Douglas Ignacio Briceño Acero –partes demandadas-, presentó contestación de la demanda el 16 de septiembre de 2011, en la cual no se opuso a las pretensiones.

Sin embargo, por medio de memorial presentado el 20 de marzo de 2011, el apoderado de los señores: Flor María Acero Arévalo, Adda Jennifer Briceño Acero y Douglas Ignacio Briceño Acero[[4]](#footnote-4), presentó contestación de la demanda, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones, manifestando, que la celebración del contrato de compraventa elevado a escritura pública No. 1099 de 19 de noviembre de 1988 y sus subsiguientes, no adolecía de nulidad absoluta puesto que ninguna de las situaciones contempladas en el artículo 1741 del Código Civil se configuraba. Por otra parte, adujo, que el contrato cumplió todas las formalidades que la ley prescribía para ese tipo de negocio jurídico toda vez que se contaba con autorización del concejo municipal, se elevó a escritura pública y se efectuó su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria del Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

Finalmente, propuso las excepciones de (i) falta de legitimación en la causa por activa y (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva.

3.2. Por auto de 17 de mayo de 2012, se abrió a pruebas el proceso de la referencia, y por proveído de 5 de marzo de 2013, se dispuso correr traslado a las partes y al Ministerio Público por el término de diez (10) días, para alegar de conclusión.

3.3. Mediante escritos presentados el 12 de marzo de 2013 y 21 de marzo de la misma anualidad, las partes demandada y demandante, por medio de sus apoderados presentaron escritos de alegatos de conclusión reiterando los argumentos expuestos en la contestación de la demanda y en la demanda, respectivamente.

**4. Sentencia del Tribunal**

El 13 de septiembre de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Tercera, Subsección C de Descongestión, declaró probada la excepción de caducidad de la acción con fundamento en las siguientes consideraciones:

Sobre la nulidad absoluta del contrato, resaltó lo dispuesto por el literal e) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., que consagra que la acción contractual podrá ser incoada “por las partes contratantes, el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento”.

Y que en ese orden, se encontraba demostrado que el contrato de compraventa del lote denominado “IPACARAI” se elevó a escritura pública el 19 de noviembre de 1988 bajo el No. 1099, y se registró el 21 del mismo mes y año, en consecuencia, la caducidad de la acción contractual transcurrió entre el 22 de noviembre de 1988 y el 22 de noviembre de 1990, y la demanda se interpuso el 28 de mayo de 2004, es decir, luego del vencimiento a que hace referencia el artículo precitado.

**5. Recurso de apelación**

El 23 de septiembre de 2013, la parte demandante interpuso recurso de apelación (fls. 610 y 611, c. ppal.), el cual sustentó por medio de escrito presentado el 7 de octubre de la misma anualidad (fls. 612 a 628 Ib.) en el que solicitó que se revoque la sentencia de primer grado y se acceda a lo pretendido.

En la alzada, insistió en que los bienes materia del litigio *“son de naturaleza estatal -bienes fiscales- del Municipio de El Cocuy”,* los cuales son imprescriptibles e inajenables y por lo tanto la acción no caduca.

Reprochó que el Tribunal *a-quo* no valoró en forma integral lo consignado en los hechos y las pruebas de la demanda, y que además dio trámite a una excepción que no fue formulada en debida forma.

**6. Concepto del Ministerio público**

El señor Agente del Ministerio Público presentó concepto No. 049 el día 21 de marzo de 2014[[5]](#footnote-5), solicitando que se confirme la sentencia de primera instancia por cuanto consideró que la acción interpuesta por la parte actora se encontraba caducada, toda vez que el contrato de compraventa cuya nulidad depreca el Municipio de El Cocuy se suscribió mediante escritura pública No. 1099 de 19 de noviembre de 1988 e inscrita el 21 del mismo mes y año, y que además el inmueble no tenía la naturaleza de bien de uso público sino que se trataba de un bien fiscal embargable y enajenable de propiedad privada del ente territorial, y por consiguiente la caducidad seguía la regla prevista en el literal e) del numeral 10 del artículo 136 del C.C.A., y como la demanda se presentó el 28 de mayo de 2004, se había configurado el fenómeno de la caducidad.

En consideración a que el expediente se encuentra al despacho del Consejero Ponente para elaboración del fallo y no advirtiéndose causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala de Subsección C procede a desatar la alzada, previas las siguientes:

**CONSIDERACIONES**

Para resolver lo pertinente, la Sala, retomando la problemática jurídica propuesta por los actores, precisará el alcance de los conceptos adoptados como *ratio decidendi* para sustentar su decisión: **1.** Distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales; **2.** Caducidad de la acción y **3.** Análisis del caso concreto.

**1. Distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales**

El artículo 63 de la Constitución Política consagra que *“los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”*

Por su parte, los artículos 674 y 2519 del Código Civil señalan lo siguiente:

*“Artículo 674.* ***BIENES PÚBLICOS Y DE USO PÚBLICO****: Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.*

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

*Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.” Subrayado fuera del texto original*

*“Artículo 2519.* ***IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LOS BIENES DE USO PÚBLICO.****Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso.”*

Por su parte, la Corte Constitucional[[6]](#footnote-6), ha dicho sobre las características de los bienes de uso público lo siguiente: *“La Nación es titular de los bienes de uso público por ministerio de la ley y mandato de la Constitución. Ese derecho real institucional no se ubica dentro de la propiedad privada respaldada en el artículo 58 de la Constitución, sino que es otra forma de propiedad, un dominio público fundamentado en el artículo 63 de la Carta…”*

*(…)Según la Corte, los bienes de dominio público se distinguen [por su afectación al dominio público, por motivos de interés general (art. 1. C.P.), relacionados con la riqueza cultural nacional, el uso público y el espacio público]. En particular, sobre los bienes de uso público, la Corte señaló en esa misma sentencia que estos son:*

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

*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. Es contrario a la lógica que bienes que están destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados, es decir, que al lado del uso público pueda prosperar la propiedad particular de alguno o algunos de los asociados.”*

A su turno, El Consejo de Estado[[7]](#footnote-7), se encargó de clasificar los bienes del Estado de la siguiente manera:

“*Atendiendo a la doctrina en el área del derecho público, se tiene que los bienes del Estado, se consideran clasificados en bienes patrimoniales o fiscales del Estado y bienes de uso público.*

*Integran la categoría de "Bienes patrimoniales o fiscales del Estado", aquellos cuya titularidad corresponde siempre a una persona jurídica de derecho público de carácter nacional, departamental o municipal, y que sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos.*

*Por su parte, los llamados "Bienes de uso público", cuyo soporte se encuentra en los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, son aquellos cuya titularidad no radica en agencia estatal alguna, puesto que están destinados al uso y goce de todos los habitantes, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.*

*El derecho que tiene el Estado sobre los bienes, tanto "los patrimoniales" como "los bienes de uso público", ha sido considerado por la doctrina, como un derecho igual al de los particulares. No obstante, el derecho real de propiedad sobre algunos bienes de uso público, suspende las características propias de ser total, esto es, el ius utendi, el ius fruendi y el ius abutendi, pero se mantiene la persecución, la preferencia, rango y publicidad. En otros bienes de uso público, ese uso, goce y disposición del Estado lo ejerce por conducto de todos los habitantes, en razón a la misma naturaleza del bien, como el espacio aéreo.*

*Se tiene entonces que si bien es cierto que sobre los bienes patrimoniales y fiscales el Estado detenta una propiedad similar a la del particular, se pone de relieve la existencia de los llamados bienes de uso público universal, esto es, aquellos que por su propia naturaleza no se pueden desafectar de su destino común para todos los habitantes, sobre los cuales no existe ninguna propiedad similar a la particular, y el Estado ni detenta derecho real sobre el mismo, ni puede otorgar un uso exclusivo para ningún sujeto. Aquí, según ha señalado la teoría clásica o tradicional, el Estado sólo tiene unos derechos de policía y de administración.*

*Sin embargo, sobre otros bienes de uso público tales como las vías públicas y las plazas, existe la propiedad pública del Estado, en la cual éste tiene el uso de sus bienes que realiza por intermedio del público. Además de los poderes de policía y administrativos correspondientes, el Estado detenta, entonces, los derechos consagrados en la Ley para el propietario particular, generándose un derecho real que se encuentra en suspenso mientras el bien esté afecto al uso común.*

Ahora bien, sobre la posibilidad de enajenar los bienes fiscales, el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia de 12 de octubre de 1980 (Rad. 958) dijo: “*…Lo primero que debe decirse en relación al acuerdo demandado es que se dictó, sin lugar a dudas, en ejercicio de las facultades expresas que el artículo 197 de la Constitución Nacional le otorga a los concejos municipales para dar autorizaciones a los alcaldes en orden a enajenar bienes municipales, facultad esta que fue reproducida en el numeral 7 del artículo 92 del actual Código de Régimen Municipal (Dcto. 1333 de 1986). Por manera que, en principio, tratándose como se trata en el caso sub examine de un bien inmueble municipal, el cabildo de Cali tenía la atribución constitucional y legal de conferir la autorización al alcalde para vender el lote al cual se refiere la demanda”.*

De lo anterior se deduce entonces, que la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia, armónicamente hacen una especial distinción entre los bienes denominados de “uso público” y los “bienes fiscales” los cuales, de acuerdo a lo expuesto anteriormente contienen características esenciales que distinguen uno del otro en su naturaleza y manejo por parte del Estado.

Así lo reiteró recientemente esta Corporación en sentencia de 18 de marzo de 2010[[8]](#footnote-8) en la que se expresó:

***“****Los bienes fiscales son aquellos respecto de los cuales el Estado detenta el derecho de dominio como si se tratase de un bien de propiedad particular; son bienes que están dentro del comercio y que son destinados, por regla general, al funcionamiento del ente estatal al cual pertenecen o a la prestación de un servicio; de esta categoría de bienes de dominio público es preciso destacar, como rasgos que les distinguen, el carácter de embargables y de enajenables, toda vez que su régimen jurídico resulta similar al que el ordenamiento jurídico dispensa a la propiedad privada o particular, como en otras ocasiones lo ha sostenido la Sala: (*Subrayado fuera del texto)

 *“Los bienes patrimoniales o fiscales o bienes propiamente estatales, son aquellos que pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y que, por lo general, están destinados a la prestación de las funciones públicas o de los servicios públicos; también pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. La disposición del estatuto civil antes citada los define como aquellos cuyo dominio corresponde a la República, pero “cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes”. El Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad”[[9]](#footnote-9).*

*Así pues,* *una caracterización de los bienes fiscales o patrimoniales del Estado pasaría por afirmar que se trata de bienes que (i) pertenecen a una persona jurídica de derecho público; (ii) están destinados a servir como instrumentos materiales para el ejercicio de funciones públicas o para la prestación de servicios a cargo de las entidades estatales; (iii) el Estado los administra de conformidad con el régimen jurídico que al tipo de bien del cual se trate proporciona el derecho común y (iv) son embargables, enajenables e imprescriptibles. Tales características permiten diferenciarlos con claridad de los bienes de uso público, tal como igualmente lo han hecho en otras ocasiones tanto esta Sala como la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, según se desprende de los siguientes pronunciamientos:*

*“Ahora que, si bien es cierto existe alguna similitud entre los bienes de uso público y los fiscales o patrimoniales, comoquiera que ambas categorías forman parte de los bienes públicos y su afectación propende por el desarrollo de los principios y fines del Estado, es claro que se diferencian fundamentalmente por los derechos que se detentan sobre los mismos y por la posición de la comunidad frente a ellos.*

*Respecto de lo primero, o sea de los derechos que comprenden, debe tenerse en cuenta que los bienes de uso público son de propiedad del Estado, quien* ***los administra, protege y reglamenta su uso****, sin que puedan ser objeto de actos o negocios jurídicos que impliquen la limitación de su uso y disfrute por los ciudadanos. En tanto que, por este aspecto, los bienes fiscales se caracterizan porque el Estado es titular del derecho de dominio similar al que se ostenta respecto de los bienes particulares, que implican su uso, goce y disposición.*

*En cuanto a la situación de la comunidad frente a los bienes públicos, los de uso público están destinados principalmente al disfrute de todas las personas,* ***sin perjuicio de los límites que su naturaleza imponga****; en tanto que los bienes fiscales tendrán un uso restringido, puesto que están destinados, fundamentalmente, al funcionamiento del Estado y a la prestación de los servicios públicos a su cargo” (énfasis añadido)[[10]](#footnote-10).*

*A su vez, en similar dirección, la Corte Suprema de Justicia ha sostenido:*

***“Los bienes del Estado son o de uso público o fiscales. A estos últimos se les llama también patrimoniales. Una granja, por ejemplo, es un bien de esta clase. El Estado los posee y administra como un particular. Son fuentes de ingresos, y como propiedad privada están sometidos al derecho común.*** *Los primeros, los de uso público, son aquellos cuyo aprovechamiento pertenece a todos los habitantes del país, como los ríos, las calles, los puentes, los caminos, etc. Los bienes de uso público lo son por naturaleza o por el destino jurídico; se rigen por normas legales y jurídicas especiales, encaminadas a asegurar cumplida satisfacción en el uso público. Son inalienables, como que están fuera del comercio, e imprescriptibles “mientras sigan asignados a la finalidad pública y en los términos en que esta finalidad pública lo exija”.*Negrilla fuera del texto

*Sostienen distinguidos expositores de derecho que en los bienes de dominio público no tiene el Estado lo que propiamente se llama propiedad, ya que analizados los elementos de que ésta se compone, se encuentra: el* ***usus****, no es del Estado, pertenece a todos los habitantes del país; el* ***fructus****, no existe, en tesis general, y el* ***abusus*** *tampoco existe en relación con tales bienes, por su condición de inalienables, vale decir, sustraídos del comercio, no susceptibles de propiedad privada. En esos bienes, observa Demófilo de Buen, el Estado no tiene, hablando con propiedad sino “un derecho de administración o gestión en unos casos, y en otros una función de policía para que no se entorpezca y se coordine el uso común”. En todo caso, el dominio del Estado sobre los bienes de uso público, es un dominio* ***sui generis****”[[11]](#footnote-11) (negrillas en el texto original; subrayas y cursivas fuera de él).*

*La referida comparación conduce a realizar una sucinta alusión al régimen jurídico propio de los bienes de uso público, asunto del cual se ha ocupado en diversas ocasiones esta Sala para señalar, con carácter general, que los aludidos bienes son aquellos cuya titularidad pertenece al Estado ─o, en estricto sentido, a la Nación, según se verá─ y cuya afectación o destino está orientado al uso de todos los habitantes de un territorio, propósito éste en virtud del cual las entidades responsables de su manejo ejercen unas potestades de regulación, administración, control y vigilancia[[12]](#footnote-12) que lejos de permitir la asimilación entre la propiedad privada y la titularidad que ostentan respecto de dichos bienes, apunta, exclusivamente, a propender porque se respete y se garantice el destino ─natural o jurídico─ de los mismos, que no es otro que el de servir a su utilización, en las condiciones que se correspondan con la naturaleza del bien y con la razonable y proporcionada reglamentación que su adecuado uso determinen, por parte de la colectividad, que es su verdadera titular, a través de la Nación, como expresamente lo establece, actualmente, la Carta Política…”.*

En conclusión, de acuerdo con lo citado y transcrito, se tiene que los bienes de uso público son aquellos que están destinados al uso y goce de todos los habitantes, y por lo tanto tienen las características de ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, tal como lo consagra la Constitución y la Ley.

Sin embargo, de otro lado se sitúan los denominados bienes fiscales, cuya titularidad recae sobre la Nación, un Departamento o un Municipio, es decir, una persona jurídica de derecho público, según el caso. Los cuales son negociables y enajenables, pues son de aquellos que conforman el patrimonio de quien ostente si titularidad y en consecuencia se encuentran dentro del comercio.

**2. Caducidad de la acción**

Sobre la caducidad de la acción[[13]](#footnote-13) se sabe que éste es un fenómeno jurídico que implica la imposibilidad de formular ante la jurisdicción unas determinadas pretensiones habida cuenta de que ha transcurrido el término que perentoriamente ha señalado la ley para ejercitar la correspondiente acción.

La seguridad jurídica y la paz social son las razones que fundamentalmente justifican que el legislador limite desde el punto de vista temporal la posibilidad de aducir ante el juez unas concretas pretensiones y por ello se dice que la caducidad protege intereses de orden general.

Los términos para que opere la caducidad están siempre señalados en la ley y las normas que los contienen son de orden público, razones por las cuales son taxativos y las partes no pueden crear término alguno de caducidad.

La caducidad opera de pleno derecho, es decir que se estructura con el solo hecho de transcurrir el tiempo prefijado para ello, y por lo tanto el juez puede y debe decretarla aún de oficio cuando aparezca que ella ha operado.

La caducidad produce sus efectos frente a todas las personas sin que sea admisible ninguna consideración sobre determinada calidad o condición de alguno de los sujetos que interviene en la relación jurídica o que es titular del interés que se persigue proteger mediante la respectiva acción.

Finalmente la caducidad, precisamente por ser de orden público, no puede ser renunciada, no se suspende y no se interrumpe sino en los limitados casos exceptuados en la ley.

Pues bien, de todas estas características que se han mencionado emerge que una vez que se da el supuesto de hecho que el legislador ha señalado como comienzo del término de caducidad, él indefectiblemente empieza a correr y en ningún caso queda en manos de alguna de las partes la posibilidad de variar el término prefijado en la ley.

Así las cosas, para el caso de la acción contractual, el Código Contencioso señala en el artículo 136 numeral 10 que el término de caducidad será de dos (2) años contados a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento. Luego sobre la nulidad absoluta del contrato en el literal e) consagra que podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos años siguientes a su perfeccionamiento, y que si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos años el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco años a partir de su perfeccionamiento.

Es decir, que pasados dos años desde la fecha de la ocurrencia de las circunstancias que dan origen a la acción, el Juez de conocimiento deberá decretar probada la excepción de caducidad, aun si la parte demandada no lo ha solicitado.

Precisado lo anterior, pasa la Sala a abordar el análisis del caso concreto.

**3. El Caso Concreto**

Inicialmente la Sala se detendrá a analizar la naturaleza del predio materia de discusión y de acuerdo a ello, estudiará si la acción contractual incoada por la parte demandante se encuentra caducada, o si por el contrario, fue interpuesta en tiempo y en caso de que no se configure este fenómeno jurídico, se procederá a revisar los pedimentos del recurrente.

Ahora bien, de entrada sostiene la Sala que el predio o lote de terreno “IPACARAI” cuya compraventa y naturaleza se encuentran en discusión en el caso de autos, es de aquellos que corresponden a un bien fiscal y no a un bien de uso público que resultaría inajenable, inembargable e imprescriptible tal como sostiene el actor en el libelo introductorio, de acuerdo con los argumentos que pasan a exponerse.

Se encuentra probado que por medio de la escritura pública No. 673 de 31 de marzo de 1923, se protocolizó el testamento del señor Baudilio Acero en el cual dispuso que legaba a José Antonio Hernández, menor impúber, las fincas denominadas “Gachetá” y “Punta de Peña” ubicadas en el municipio de Guachetá, que si el legatario moría antes de cumplir 21 años o se casaba antes de cumplir los 30 años de edad, pasarían las fincas legadas a los Municipios de Tunja, Sogamoso, Turmequé y El Cocuy del Departamento de Boyacá, en partes iguales para que con su valor fundaran casas de asilo para niños y hospitales para los pobres.[[14]](#footnote-14)

Luego, se tiene que por medio de un proceso divisorio adelantado por el Municipio de El Cocuy en contra de los Municipios de Tunja, Sogamoso y Turmequé, le correspondió a dicho municipio cuatro lotes que fueron protocolizados por medio de escritura pública No. 1002 de 11 de agosto de 1947, en la Notaría 2ª de Sogamoso.[[15]](#footnote-15)

Ahora bien, en el folio de matrícula inmobiliaria No. 172-26287 se consigna que el globo de terreno con una extensión superficiaria de 31 fanegada siete mil ciento setenta varas cuadradas, está compuesto por los potreros de “El Triángulo y Andalucía” y aparecen las siguientes anotaciones: adjudicación al Municipio de El Cocuy por división, juicio de servidumbre en 1970 al legado Baudilio Acero, una venta parcial al Instituto de Reforma Agraria INCORA, venta parcial del Municipio de El Cocuy y el legado Baudilio Acero a Flor María Acero Arévalo y venta parcial del Municipio de El Cocuy y el legado Baudilio Acero a Cecilia Briceño Briceño.

Por todo lo anterior y de acuerdo con la jurisprudencia en cita, considera la Sala que el bien inmueble “IPACARAI” vendido por el Municipio de El Cocuy y el legado Baudilio Acero a Flor María Acero Arévalo, es de aquellos de naturaleza fiscal, el cual podía ser enajenado por parte del municipio sin que existiera ninguna restricción para poder hacerlo, pues, detentaba el derecho de dominio sobre el predio y por ende dicho terreno se encontraba dentro del comercio.

En consecuencia, al no tener el predio “IPACARAI” las restricciones que conllevan los bienes de uso público (inembargables, inajenables e imprescriptibles), era totalmente viable su comercialización.

Así las cosas, en punto de estudiar la caducidad de la acción contractual en el caso de autos, se tiene que el contrato de compraventa que reclama nulo la parte actora, se protocolizó por medio de escritura pública No. 1099 el 19 de noviembre de 1988 y registrada el 21 del mismo mes y año, por lo tanto y de acuerdo con el numeral 10 literal e) del artículo 136 del C.C.A. -aplicable al caso concreto-, tenemos que el término de caducidad de la acción corrió luego del perfeccionamiento del negocio jurídico, esto es, desde el 22 de noviembre de 1988 hasta el 22 de noviembre de 1990.

De esta manera, como la demanda se presentó el 28 de mayo de 2004, es evidente que la caducidad ya había operado, y en consecuencia se impone confirmar la decisión de primera instancia, por las razones expuestas en esta sentencia.

En mérito de lo expuesto la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 13 de septiembre de 2013 por el Tribunal Administrativo Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección C de Descongestión.

**SEGUNDO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**Presidente de la Sala**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**

 **Magistrado Magistrada**

1. Folios 4-10, c1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Folio 24 y 103 del cuaderno uno (admisión de la demanda y admisión de la corrección de la demanda, respectivamente. [↑](#footnote-ref-2)
3. Folios 224 y 225 cuaderno uno. [↑](#footnote-ref-3)
4. Folios 440 a 452 (obran la contestación de la demanda y los poderes debidamente otorgados) [↑](#footnote-ref-4)
5. Fls.650-662 C.P [↑](#footnote-ref-5)
6. J.O. SANTOFIMIO GAMBOA. Derecho Urbanístico Legislación y Jurisprudencia Universidad Externado de Colombia, segunda edición, Bogotá 2009. P. 137, cita la sentencia T-572 de la Corte Constitucional, sentencia del 9 de diciembre de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 16 de noviembre de 2000, radicado: 6171. [↑](#footnote-ref-7)
8. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 18 de marzo de 2010, expediente: 14.390, actor: SOCIEDAD COMPAÑÍA DE INVERSIONES Y PROYECTOS COINVERPRO LTDA. [↑](#footnote-ref-8)
9. (Pie de página propio de la cita) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 16 de febrero de 2001; Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez; Expediente: 16596. En ese mismo sentido pueden verse los siguientes pronunciamientos: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 8 de agosto de 1997; Consejero Ponente: César Hoyos Salazar; Radicado: 977; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 13 de febrero de 2006; Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez; Expediente: 19484. [↑](#footnote-ref-9)
10. (Pie de página propio de la cita) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 6 de julio de 2005; Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. [↑](#footnote-ref-10)
11. (Pie de página propio de la cita) Corte Suprema de Justicia, sentencia del 26 de septiembre de 1940; Gaceta Judicial, Tomo L, p. 254. [↑](#footnote-ref-11)
12. (Pie de página propio de la cita) En este sentido, se ha afirmado lo siguiente: *“Los (…) bienes de uso público, son aquellos que, si bien su dominio es igualmente de la República, su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente (como el de calles, plazas, parques, puentes, caminos, ejidos, etc.).*

*Se tiene así que, por su propia naturaleza, estos bienes ─los de uso público─ no son objeto de un derecho de dominio similar al que se detenta respecto de un bien particular, puesto que están destinados al servicio de todos los habitantes.*

*Por ello, en realidad respecto de ellos el Estado ejerce solamente derechos de administración y de policía, en orden a garantizar y proteger precisamente su uso y goce común, por motivos de interés general (art. 1° de la Carta Política)”*.Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 6 de julio de 2005; Exp. 12249. Consejero Ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez. En idéntico sentido, puede verse Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de febrero dieciséis (16) de dos mil uno (2001); Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez; Radicación número: 16596. [↑](#footnote-ref-12)
13. Reiteración jurisprudencia CONSEJO DE ESTADO – Sección Tercera – Subsección C- Sentencia 12 de junio de 2014. Exp. 29.469 [↑](#footnote-ref-13)
14. Folios 36 a 41 cuaderno pruebas. [↑](#footnote-ref-14)
15. Folio 42 a 54 Ib. [↑](#footnote-ref-15)