

**REPUBLICA DE COLOMBIA
ALCALDIA MUNICIPAL DE CIÉNAGA
RESOLUCIÓN 324 DEL 14 MARZO DE 2022**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE RESUELVE UNA SOLICITUD DE REVOCATORIA
DIRECTA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO"**

El Alcalde Municipal de Ciénaga Magdalena, en uso de sus atribuciones Constitucionales y legales, en concordancia con los artículos 29, 51 y 58 de la Constitución Política de Colombia, Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, Decreto 540 de 1998, Ley 1001 de 2005, Ley 1437 de 2011, Ley 1579 de 2012, Decreto 1077 de 2017, y

CONSIDERANDO

Como fundamento normativo de orden constitucional, el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, el cual hace referencia a la aplicación del debido proceso en todas las actuaciones judiciales y administrativas, con el fin de generar garantías a los ciudadanos en un estado social y democrático de derecho.

Que el artículo 51 de la Constitución Política de Colombia establece que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado se encargará de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Que la propiedad privada ha sido reconocida por la Corte Constitucional en la sentencia C-189 de 2006 *"como un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho"*.

De igual forma, la Corte Constitucional en la sentencia C-133 de 2009, ha señalado *"que el derecho de dominio o propiedad es el consistente en poder usar, gozar y disponer de un bien de modo exclusivo, mientras no vaya contra la Constitución, la ley o derecho ajeno"*. A partir de esta definición, en un sistema de libertades, la propiedad se garantiza como una de las expresiones fundamentales del mismo, especialmente para garantizar la convivencia pacífica y la existencia de un orden justo.

Por tal razón, en concordancia con el artículo 58 de la C.P. en Colombia se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Sólo cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad reconocida por la norma, el interés privado debe ceder al interés público o social.

Que la Ley 9 de 1989 en su artículo 58 ordena lo siguiente:

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 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 efectuar la cesión en los términos aquí señalados.

EL artículo 9 del Decreto 540 de 1998 explica en si tenor literal que:

Cumplido lo anterior, si la entidad encuentra acreditados los supuestos a que hace referencia el artículo 58 de Ley 9 de 1989, procederá a expedir el acto por el cual se transfieren a título gratuito los inmuebles.

En la resolución que se expida por la correspondiente entidad pública, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con lo establecido en el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, se incluirá además de la identificación del bien y de la demás información que de acuerdo con las normas legales se requiera para el registro, los aspectos que a continuación se señalan, de los cuales se dejará expresa constancia en el folio de Matrícula Inmobiliaria correspondiente al bien; ... (Subrayado fuera del texto original).

Que de conformidad con el artículo 4 de la ley 1437 de 2011 (CPACA) las actuaciones administrativas pueden dar inicio por quienes ejerciten el derecho de petición, ya sea amparando un interés general o particular, por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal y por las autoridades de manera oficiosa.

Que mediante escrito presentado ante esta Oficina el 26 de noviembre de 2020 las ciudadanas **ERLINDA CARRASCAL RAMOS** y **MARIA DEL SOCORRO ROBLES REALES** manifestaron ser las poseedoras del inmueble ubicado en la calle 15 No. 11-73 del Municipio de Ciénaga, desde antes de la fecha de su cesión a través de la Resolución 315 de 2019 y que además el procedimiento administrativo para expedir dicho acto administrativo "no corresponde a la realidad sino a un error de la administración".

Que en aras de garantizar la transparencia y legalidad esta oficina encontró procedente iniciar actuación administrativa en los términos del artículo 34 y subsiguientes de la ley 1437 de 2011, para verificar los fundamentos de hecho en virtud de los cuales se expidió la Resolución 315 del 20 de febrero de 2019.

Que de conformidad con el artículo 40 de la ley 1437 de 2011, durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir, y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales.

ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS SURTIDAS

El día 11 de marzo de 2021, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica requirió a las peticionarias, con la finalidad de establecer la veracidad de la afirmación realizada por estas respecto del fallecimiento de la titular del derecho de dominio del inmueble ubicado en la calle 15 No. 11-73 del Municipio de Ciénaga. Esta respuesta fue entregada el mismo día 11 de

marzo, en donde se adjuntó registro civil de defunción de la señora MELISSA DEL CARMEN RAMOS CORDERO.

El del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica se expidió el Auto 001 del 29 de abril de 2021, "Por medio del cual se abre una actuación administrativa para verificar los fundamentos de hecho en virtud de los cuales se expidió la Resolución 315 de 20 de febrero de 2019". En virtud de esa decisión, se apertura actuación administrativa, vinculando a la peticionarias, a las personas que se mencionaron en la petición como posibles afectados por la decisión que pudiera tomarse, se decretaron pruebas solicitadas y pruebas de oficio, y se tomaron ciertas medidas para garantizar el debido proceso en esta actuación, tales como la publicación de ese auto en la página web de la alcaldía y en un medio radial de amplia difusión, y la fijación de un aviso en el predio objeto de la petición.

En virtud de lo anterior, se logró notificar personalmente vía correo electrónico del inicio de esta actuación a las señoras ERLINDA CARRASCAL y MARÍA ROBLES REALES. De igual forma se procedió a la notificación por aviso del señor JOSÉ ANTONIO LEON GODIN y de la señora ROSARIO GODIN; en el caso de la señora OLGA HADDAD, su notificación se dio por conducta concluyente, el día 17 de junio de 2021, fecha en la cual esta otorgó poder especial a profesional del derecho para que le representase en esta actuación administrativa.

Una vez se surtieron las actuaciones fijadas en los artículos segundo y cuarto del Auto 001 del del 29 de abril de 2021, se da inicio al periodo de práctica de pruebas dentro de esta actuación administrativa, ordenado a través del Auto 002 del 20 de septiembre de 2021.

Que el día 6 de octubre de 2021 se llevó a cabo la diligencia de declaración de partes decretada en el Auto 002 del 20 de septiembre de 2021, la cual se desarrolló por medio del aplicativo Zoom, a la que concurrieron de manera virtual las señoras **ERLINDA CARRASCAL** y **MARIA ROBLES**, y de manera presencial en las instalaciones del despacho de la Alcaldía Municipal la señora **ROSARIO GODIN** y el suscrito Jefe de la Oficina Asesora Jurídica.

Que el día 7 de octubre de 2021, se llevó a cabo diligencia de inspección ocular por parte del suscrito Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, al inmueble ubicado en la calle 15 No. 11-73 del Municipio de Ciénaga, identificado con matrícula inmobiliaria No. 222-7729. No obstante, a pesar de haberse solicitado, no se tuvo acompañamiento por parte de la Secretaría de Infraestructura, por ende, se hizo necesario realizar nuevamente esta diligencia.

Que teniendo en cuenta lo anterior, a través del Auto 003 del 4 de noviembre de 2021 se reprograma diligencia de Inspección ocular con acompañamiento de la Secretaría de Infraestructura al inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 222-7729, para el día 10 de noviembre de 2021, a las 10:00 a.m., en dicha fecha efectivamente se practicó la realizada la inspección ocular ordenada en el citado Auto, y en

compañía de los profesionales de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Económico Sostenible.

Que el 29 de diciembre de 2021 la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Económico Sostenible rindió un informe sobre los fundamentos de hecho que sirvieron de base para expedir la Resolución 315 de 20 de febrero de 2019 por medio de la cual se cedió a título gratuito el bien inmueble objeto de esta actuación.

Que a través del Auto 004 del 30 de diciembre de 2021 se corrió traslado de dicho informe a las personas que hacen parte de esta actuación administrativa para que dentro del término señalado en la ley se pronunciaran sobre lo allí manifestado. Una vez vencido el término otorgado, ninguno de los interesados se pronunció sobre el asunto.

Que, de igual forma, a través del Auto 004 del 30 de diciembre de 2021 se requirió a los vinculados para que acreditaran la calidad en la que actúan en la presente actuación administrativa.

Que en concordancia con el artículo 42 de la Ley 1437 de 2011, habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión que será motivada.

MEDIOS DE PRUEBA RECAUDADOS

En el trámite de la presente actuación administrativa, se recaudaron los siguientes medios de prueba, de las cuales unas fueron aportadas por las partes y otras fueron decretadas de oficio:

1. Antecedentes administrativos de la Resolución 315 del 20 de febrero de 2019, que consta en 80 folios.
2. Plano del inmueble donde se detalla su distribución, aportado a través de la solicitud de revocatoria de la Resolución 315 del 19 de febrero de 2019, de fecha 26 de noviembre de 2020, y allegado por las señoras Erlinda Carrascal y María Robles Reales.
3. Registro civil de defunción de la señora Melissa del Carmen Ramos Cordero, solicitada por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Ciénaga el día 11 de marzo de 2021, y allegadas el mismo día por la señora Erlinda Carrascal.
4. Certificado de defunción del señor Gabriel Adolfo Barbosa Blanco, cedula de ciudadanía del señor Javier Antonio Pereira Fernández, cedula de ciudadanía de la señora Milena del Socorro Venera Lora, cedula de ciudadanía de la señora Martha Piedad López Bolívar; documentos aportados por las señoras Erlinda Carrascal y María Robles Reales
5. Declaraciones extra-juicio de Milena del Socorro Venera Lora, Martha Piedad López Bolívar y Javier Antonio Pereira Fernández, aportadas el día 10 de septiembre de 2021 por las señoras Erlinda Carrascal y María Robles Reales.

6. Diligencia de declaración de partes dentro de la presente actuación administrativa, llevado a cabo en el despacho de la Alcaldía Municipal el día 6 de octubre de 2021, a la cual asistieron de manera virtual las señoras Erlinda Carrascal y María Robles, y de manera presencial la señora Rosario Godín.
7. Diligencia de inspección ocular por parte del suscrito Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del municipio de Ciénaga, realizada el día 7 de octubre de 2021, de la cual se dejó constancia en video.
8. Ratificación de declaraciones extra juicio de Milena del Socorro Venera Lora, Martha Piedad López Bolívar y Javier Antonio Pereira Fernández, documentos aportados por las señoras Erlinda Carrascal y María Robles Reales el día 22 de octubre de 2021.
9. Diligencia de inspección ocular al inmueble ubicado en la calle 15 #11-73, el día 10 de noviembre de 2021, con acompañamiento de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Económico Sostenible.
10. Acta de inspección ocular expedida por los profesionales de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Económico Sostenible que hicieron acompañamiento a la diligencia del 10 de noviembre de 2021, y allegada a esta oficina el día 18 de noviembre de 2021.
11. Concepto emitido por la Ingeniera Melissa Olivos Collante en su calidad de Secretaria de Infraestructura del Municipio de Ciénaga el día 29 de diciembre de 2021, el cual fue solicitado a través del auto 001 del 29 de abril de 2021.

HECHOS PROBADOS EN EL CURSO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Que la situación fáctica que enmarca el asunto y que se encuentra probada dentro del expediente es la siguiente:

1. Que por medio de la Resolución 315 del 20 de febrero de 2019 se declaró un bien baldío urbano y se cedió a título gratuito el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 222-7729 a favor de la señora MELISA RAMOS CORDERO.
2. El certificado de libertad y traición del predio con matrícula inmobiliaria No. 222-7729, evidencia que la señora MELISA RAMOS CORDERO es propietaria del inmueble en cuestión.
3. Que los principales fundamentos de hecho que motivaron la Resolución 315 del 20 de febrero de 2019, que obra de folio 42 a folio 46 en los antecedentes de dicho acto administrativo, fueron los siguientes:
 - Que el Municipio realizó estudio de título respecto del inmueble en cuestión, con el cual se determinó que su naturaleza es de baldío urbano y que era habitado por la señora MELISSA DEL CARMEN RAMOS CORDERO.
 - Que el Municipio realizó levantamiento topográfico
4. El Municipio de Ciénaga no realizó la visita técnica de rigor para corroborar la ubicación, área y el estado del bien inmueble a adjudicar. Lo anterior, en la medida en que en los antecedentes

- administrativos de la Resolución 315 del 20 de febrero de 2019 no se evidencia registro documental de esa visita.
5. No se evidencia que el Municipio de Ciénaga haya realizado los estudios técnicos y jurídicos necesarios para llevar a cabo dicha cesión.
 6. Que el predio sobre el cual se hizo la declaración y posterior cesión tiene un área de 269.19 m², y linderos y medidas descritas en el levantamiento topográfico expedido por la Secretaría de Infraestructura del Municipio de Ciénaga.
 7. Que, una vez realizada la inspección ocular ordenada en el Auto 003 del 4 de noviembre de 2021, y en compañía de los profesionales de la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Económico Sostenible, al inmueble identificado con Matricula inmobiliaria 222-7729 del Municipio de Ciénaga, se pudo constatar que se trata de dos inmuebles totalmente independientes físicamente, que se encuentran englobados jurídica y catastralmente, tal como consta en el Acta de visita expedida por la Secretaria de Infraestructura y Desarrollo Económico Sostenible, así:
 - Que el primer inmueble se encuentra identificado con nomenclatura Calle 15 No. 11-67 y es habitado por la señora MARIA DEL SOCORRO ROBLES REALES.
 - Que el segundo inmueble, el cual se encuentra identificado con nomenclatura Calle 15 No. 11-73 y habitado por la señora ERLINDA ESTHER CARRASCAL RAMOS.
 8. Que la señora MARIA DEL SOCORRO ROBLES REALES, quien también es peticionaria dentro de esta actuación administrativa, tiene al menos 30 años ejerciendo posesión sobre el inmueble mencionado; lo anterior, según su declaración, la de la señora ERLINDA ESTHER CARRASCAL RAMOS y el testimonio de las señoras ROSARIO GODÍN DE ISMAEL, MILENA DEL SOCORRO VENERA LORA, MARTA PIEDAD LÓPEZ BOLÍVAR y el señor JAVIER ANTONIO PEREIRA FERNANDEZ DE CASTRO.
 9. Que dentro de los antecedentes administrativos de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019, se observan a partir del folio 69, piezas procesales del proceso de sucesión del señor OCTAVIO CARRASCAL URSOLA, en donde la señora ERLINDA CARRASCAL RAMOS -quien es hoy la peticionaria dentro de esta actuación administrativa y quien dice ser poseedora con anterioridad del inmueble ubicado en la calle 15 No. 11-73 del Municipio de Ciénaga-, afirmó que dicho inmueble venía siendo ocupado por la señora MELISA DEL CARMEN RAMOS CORDERO, quien fue la persona que se inscribió como ocupante de dicha mejora en el programa de titulación de predios de este municipio y a quien le fue cedido.
 10. Que la señora MARIA DEL SOCORRO ROBLES REALES, quien también es peticionaria dentro de esta actuación administrativa, solicitó a través de oficio sin fecha, la cesión del inmueble ubicado en la calle 15 No. 11-73 del municipio de Ciénaga, aportando pruebas testimoniales que respaldan su solicitud.

11. Que mediante el registro civil de defunción de la señora MELISA DEL CARMEN RAMOS CORDERO pudo evidenciarse que esta falleció el 3 de noviembre de 2019.
12. Que la señora OLGA MILADYS HADDAD RAMOS aportó registro civil de nacimiento, en virtud de la cual acreditó su calidad de hija y heredera de la señora MELISA DEL CARMEN RAMOS CORDERO.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

Conforme a todo lo analizado, tenemos que por medio de la Resolución 315 del 20 de febrero de 2019 se declaró un bien baldío urbano y se cedió a título gratuito el inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 222-7729 a favor de la señora MELISA RAMOS CORDERO.

No obstante, se afirma por parte de las peticionarias que dicho acto administrativo no corresponde a la realidad, en la medida en que ellas han sido quienes han ocupado el inmueble en cuestión. En virtud de ello, solicitaron la revocatoria directa de la Resolución 315 del 20 de febrero de 2019.

De toda la situación expuesta, salta a la vista un problema jurídico enmarcado a dilucidar si es procedente o no la solicitud de revocatoria directa de la Resolución 315 del 20 de febrero de 2019, que fue realizada por las señoras **ERLINDA CARRASCAL** y **MARIA ROBLES**. Previo a resolver la solicitud incoada y el problema jurídico que esta implica, necesariamente deben estudiarse los siguientes aspectos:

- ¿Se ajusta la Resolución 315 del 20 de febrero de 2019 a los lineamientos normativos para la cesión a título gratuito de un bien baldío propiedad de un municipio?
- ¿Se configura alguna causal que amerite la revocatoria directa de la Resolución 315 del 20 de febrero de 2019?
- Análisis del caso en concreto

Estos puntos constituyen un hilo conductor en virtud del cual se recorrerá una estructura lógica que permitirá el análisis pormenorizado del problema jurídico planteado, la constitución de premisas concretas que permitan conclusiones sólidas. A continuación, se desarrollan los ítems planteados.

1. La Resolución 315 del 20 de febrero de 2019 de cara al cumplimiento de los lineamientos normativos para la cesión a título gratuito de un bien baldío propiedad del municipio de Ciénaga.

La Ley 1001 de 2005, sobre la cesión de baldíos propiedad de las entidades públicas, establece lo siguiente:

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.

Para que proceda esta cesión a título gratuito, las entidades deben cumplir con ciertos requisitos definidos en el Decreto 4825 de 2011 y compilados en el Decreto 1077 de 2015, a saber:

- Estudio de títulos en el que se confirme que la titularidad de pleno dominio de los inmuebles recae en dichas entidades y se verifique que están libres de gravámenes, limitaciones de dominio y/o afectaciones. (Artículo 5, Decreto 4825 de 2011).
- Acciones técnico-jurídicas necesarias para establecer con claridad la identificación física del inmueble, área y linderos del predio de mayor extensión y/o la determinación del área remanente a titular, según sea el caso. (Artículo 5, Decreto 4825 de 2011).
- Certificar basados en el instrumento de ordenamiento territorial, que los predios a titular no son bienes de uso público, ni están destinados a fines institucionales de salud o educación, que no se encuentran en áreas 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. (Artículo 6, Decreto 4825 de 2011).
- La ocupación se deberá probar en forma idónea y pertinente dicha calidad, para acreditar la ocupación ante la entidad titulara. En todo caso, la entidad titulara podrá acudir a los mecanismos de prueba señalados en el ordenamiento procesal. (Artículo 7, Decreto 4825 de 2011).

Una vez analizados estos requisitos, debe observarse si fueron acatados en la expedición de la Resolución No. 315 de 2019, por medio de la cual se adjudicó a la señora Melissa Cordero Ramos, el inmueble ubicado en la calle 15 No. 11-73 del Municipio de Ciénaga, identificado con matrícula inmobiliaria No. 222-7729.

De acuerdo con los hechos probados, observamos que toda vez que no se cumplió con la realización de acciones técnico-jurídicas necesarias para establecer con claridad la identificación física del inmueble, área y linderos del predio de mayor extensión y la determinación del área remanente a

titular. Tampoco se realizó un análisis sistemático de las pruebas que obran en el expediente, como, por ejemplo, las solicitudes previas de la señora MARIA ROBLES REALES, y las declaraciones del señor GUSTAVO RAFAEL PACHECO GONZÁLEZ la señora EUNICE MARGARITA RUSSO MOZO, ambas fechadas el 2 de agosto de 2016 y aportadas por la señora MELISSA RAMOS CORDERO. De haberse realizado un juicioso análisis técnico jurídico (requisito del artículo 5, Decreto 4825 de 2011), y una adecuada valoración probatoria (requisito del artículo 7, Decreto 4825 de 2011), se hubiera arribado a la innegable conclusión que el inmueble adjudicado, presentaba una división material, y que, además, en el predio remanente se estaba ejerciendo posesión por una persona distinta a la señora MELISSA RAMOS CORDERO.

Entonces, al ignorar este hecho del tamaño de una catedral, se impidió establecer con claridad la identificación física del inmueble cuya cesión debía realizarse, así como sus áreas y linderos (requisito del artículo 5, Decreto 4825 de 2011). Lo anterior, degeneró en que se cediera la totalidad del bien inmueble con matrícula inmobiliaria 222-7729 a la señora MELISA RAMOS CORDERO a través de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019, sin tener en cuenta la posesión de una parte de este bien por la señora MARIA ROBLES REALES.

Así las cosas, es lógico concluir en este punto, que con la expedición de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019, se vulneraron los lineamientos del Decreto 4825 de 2011 en cuanto a los requisitos a agotar dentro del procedimiento para cesión a título gratuito de bienes inmuebles fiscales urbanos.

2. ¿Se configura alguna causal que amerite la revocatoria directa de la Resolución 315 del 20 de febrero de 2019?

La situación descrita anteriormente, causa de forma clara e injustificada un agravio a la señora MARIA DEL SOCORRO ROBLES REALES, además de expedirse de forma irregular y vulnerando las normas en las que debía fundarse. No obstante, a continuación, se analizará si es procedente la solicitud de revocatoria directa realizada por las peticionarias.

La Ley 1437 de 2011 en su artículo 93 señala lo siguiente:

CAUSALES DE REVOCACIÓN. Los actos administrativos deberán ser revocados por las mismas autoridades que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores jerárquicos o funcionales, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

Cuando esta revocación de los actos administrativos se hace a solicitud de parte, y en virtud del numeral 1 antes visto, deberá hacerse previo a que opere la caducidad del medio de control del cual el acto administrativo

también fuere susceptible. No obstante, cuando esta procede de oficio, no tiene esta restricción.

Sin embargo, el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011 establece que en los casos de la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular, esta solo procede cuando la administración cuenta con el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular; además, añade que: "Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

En el presente caso, las peticionarias las causales 1 y 3 de revocatoria directa contenidas en el artículo 93 previamente citado. Sin embargo, la petición de las ciudadanas fue recepcionada el 26 de noviembre de 2020, fecha en la cual ya habían transcurrido más de cuatro (4) meses desde la expedición y registro de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019; en consecuencia, ya había operado la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el cual era la vía procesal adecuada para perseguir la nulidad del acto en cuestión y la protección de los derechos fundamentales personales invocados. Cabe aclarar que, para el caso bajo examen, no es aplicable el término de caducidad señalado en el artículo 164 numeral 2 literal e de la Ley 1437 de 2011, por cuando ese se aplica exclusivamente a la cesión de baldíos rurales. Por ende, no es procedente la revocatoria directa a solicitud de parte en esta oportunidad, en relación con la causal 1; sin embargo, si es procedente estudiar la configuración de la causal 3.

Aunado a lo anterior, el presente caso pone de presente la existencia de irregularidades flagrantes y vulgares, que evidencian grandes errores por parte del Municipio de la expedición de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019; de esta forma, se hace imperioso, en aras del buen derecho y del cumplimiento de los fines constitucionales propios de un Municipio, que de oficio y a mutuo propio, esta entidad siga estudiando si es procedente la revocatoria de ese acto administrativo a la luz de todas las causales del pluricitado artículo 93.

Bajo este escenario, tenemos que la primera causal de revocación de un acto administrativo, ha sido explicada jurisprudencialmente de la siguiente manera:

La causal primera implica la revocación por ilegalidad, es decir, la "violación por parte del acto administrativo del bloque de legalidad o de las normas superiores a las cuales se encuentre sometido". Se advierte, en todo caso, que la aplicación de esta causal no puede confundirse con la anulación del acto administrativo, acción reservada a los jueces de lo contencioso administrativo¹.

Entonces, tal como se explicó anteriormente, a omisión de la administración al no haber realizado un juicioso análisis técnico jurídico de la situación del

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Expediente 27.921. Sentencia del dieciséis (16) de marzo de dos mil cinco (2005). Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO.

predio adjudicado, la indebida determinación del predio habitado y de sus múltiples habitantes, así como la indebida valoración probatoria de los documentos que obraban en el expediente, constituyen una clara vulneración del Decreto 4825 de 2011, norma de obligatorio cumplimiento en la adjudicación de bienes inmuebles fiscales propiedad del municipio. En suma, existió una violación de normas superiores con la expedición de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019; así las cosas, evidenciamos la materialización de la causal primera de revocatoria de los actos administrativos.

En relación con la causal segunda, enmarcada en una afectación al interés público o social, consideramos que no estamos frene a ella según los hechos de este caso.

Sin embargo, según lo peticionado y según los hechos que se han probado en esta actuación, encontramos que se configura la causal 3 para la revocatoria directa de un acto administrativo. Esta, que subyace en la materialización de un agravio injustificado a una persona con el acto administrativo, se explica en la jurisprudencia de la siguiente manera:

Por lo que dice relación a la tercera de las causales del artículo 69 del C. C.A., esto es, cuando con el acto se cause agravio injustificado a una persona, no reviste en realidad como lo afirma parte de la doctrina nacional un juicio de conveniencia, sino que se trata en realidad de una hipótesis que involucra una valoración estrictamente jurídica en tanto que exige la presencia de un perjuicio sin motivo, razón o fundamento a una persona, el cual sólo puede darse cuando medie la ilegalidad del acto, o cuando se rompe el postulado de la igualdad ante las cargas públicas, principio que, a su vez, retoma lo dispuesto por el artículo 13 Superior².

En este caso, el agravio injustificado que exige la configuración de esa causal se evidencia en la flagrante y enorme vulneración al derecho a la vivienda digna de la señora MARIA DEL SOCORRO ROBLES REALES, y algunos de los aspectos que le integran, tal como la seguridad jurídica de la tenencia³. Lo anterior, al desconocer los más de veinte años que esta ha

² *Ibidem*.

³ Corte Constitucional. Sentencia T 206 del dieciséis (16) de mayo de dos mil diecinueve (2019). Expediente T-6.956.306. Magistrado Ponente: ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO. Se explica lo siguiente: “Dentro de los instrumentos internacionales adoptados por Colombia en esa materia, está el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante PIDESC, el cual dispone en el numeral 1 del artículo 11, que toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” y que además, “los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)”. Con respecto al derecho a una “vivienda adecuada”, para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en adelante, el Comité de Naciones Unidas, significa “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”. Asimismo, indica este documento, que la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, pero que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado, entre los cuales figuran: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural”. Corte Constitucional. Sentencia T 141 del primero (1°) de marzo de dos mil doce (2012). Expedientes acumulados T- 2.907.642 y T- 2.907.646. Magistrado Ponente:

venido poseyendo el bien, tal como quedó demostrado en los testimonios aportados, las declaraciones de parte, la inspección ocular o visita técnica practicada por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica en compañía de la Secretaría de Infraestructura y el informe técnico de esta última dependencia; lo anterior, podría generar que los hoy titulares del derecho de dominio ejerzan las acciones judiciales pertinentes para reivindicar su derecho de dominio frente a la posesión ejercida por la señora ROBLES REALES. Esta situación, pone de presente de forma clara la habilitación para proceder a una revocatoria directa por haber causado un agravio injustificado a la señora ROBLES REALES.

Todo lo expuesto, pone de presente algo de igual relevancia a lo ya analizado. Además de la existencia de motivos para una revocatoria directa, la configuración de causales de nulidad de los actos administrativos, señalados en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, tales como:

- La infracción de las normas en que deberían fundarse: como se ha explicado ampliamente, la resolución 315 del 20 de febrero de 2019 desconoció el procedimiento señalado en el 4825 de 2011, ignorando los procedimientos técnicos necesarios para determinar con exactitud las realidades materiales y jurídicas del predio adjudicado.
- Expedición en forma irregular y con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, en la medida en que en los antecedentes administrativo de la la resolución 315 del 20 de febrero de 2019 se evidencia solicitud previa de la señora ROBLES REALES, sin que esta se fuese valorada o desvirtuada.
- Falsa motivación, por cuanto se dio por probado, sin estarlo, que la señora MELISA DEL CARMEN RAMOS CORDERO habitaba la totalidad del inmueble adjudicado.

Si bien la resolución 315 del 20 de febrero de 2019 goza de presunción de legalidad, y no puede ser anulada en sede administrativa, existen motivos suficientes para que, en caso de no contarse con el consentimiento del titular o titulares del derecho allí concedido, se proceda a demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

3. Análisis del caso en concreto.

Como colofón de todo el análisis realizado, vemos que, en aras del servicio a la comunidad, la garantía de la eficacia de los derechos constitucionales y la vigencia de un orden justo, todos estos fines esenciales del Estado (artículo 2, Constitución Política), es necesario que se proceda a la revocatoria de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019. Sin embargo, esta revocatoria que se pretende deberá observar de forma estricta los postulados del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011; para ello, deberá solicitarse

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Se explica lo siguiente: “la **seguridad** de la **tenencia** apunta a que las distintas formas de **tenencia** de la vivienda –propiedad individual, propiedad colectiva, arriendo, leasing, usufructo, etc. - estén protegidas jurídicamente, principalmente contra desahucio, hostigamiento, etc.”.

el consentimiento escrito de las personas que a título de herederos se hayan hecho parte en el procedimiento, acreditando tal calidad. Lo anterior, en la medida en que se pudo constatar el fallecimiento de la titular del derecho de dominio del inmueble cedido. Vale recordar, que en la presente actuación administrativa se implementaron todos los mecanismos existentes para dar a conocer a los interesados en el asunto, de la existencia de este procedimiento administrativo⁴.

No obstante, si las personas que acreditaron la calidad de herederos no otorgan el consentimiento requerido, a través de la Oficina Asesora Jurídica se realizará la formulación de la demanda respectiva en contra de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019.

En conclusión, se accederá la petición de revocatoria directa realizada por la señora MARIA DEL SOCORRO ROBLES REALES, pero sólo por la configuración de la causal 3 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011. No obstante, el Municipio también procederá de oficio a la revocatoria de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019 por la configuración de las causales 1 y 3. Esta revocatoria se realizará en el sentido de modificar el acto administrativo señalado, limitando la cesión realizada a la difunta MELISA DEL CARMEN RAMOS CORDERO a la parte del predio que demostró haber poseído por el tiempo requerido, y sin abarcar el área que quedó probado venía siendo ocupada por la señora MARIA DEL SOCORRO ROBLES REALES. Esto, según el acta de inspección ocular levantada por los funcionarios de la Secretaría de Infraestructura y el informe final de la jefa de esa cartera. De igual forma, se procederá a la cesión del área remanente a la señora MARIA DEL SOCORRO ROBLES REALES, virtud de que existen las pruebas y los estudios técnicos jurídicos requeridos por el Decreto 4825 de 2011, y actualmente el señor Alcalde Municipal goza de facultades otorgadas por el Concejo Municipal a través del acuerdo municipal No. 002 de 2022, para la cesión del derecho de dominio de inmuebles fiscales urbanos.

En relación con la petición de la señora ERLINDA CARRASCAL RAMOS, esta se negará, por cuanto la ciudadana pretendía la revocatoria de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019 afirmando que se había cedido el inmueble a su madre y no a ella quien era la ocupante. Sin embargo, se probó en esta actuación que su permanencia en el predio reclamado no era a título de ocupante con ánimos de señor y dueño, tal como ella misma lo reconoció en el proceso de sucesión del señor OCTAVIO CARRASCAL URSOLA, done esta reconoce los actos de ocupación que sobre el predio venía ejerciendo la señora MELISA RAMOS CORDERO. Por ende, no es coherente que hoy, contradiga sus propios actos y declaraciones.

⁴ Tal como obra en el expediente, se notificó personalmente y por aviso a las personas que en la petición inicial fueron señaladas como posibles hijos de la titular del derecho de dominio. Además, la parte resolutive del Auto 001-OAJ-2021, fue publicado en la página web de la Alcaldía; asimismo, se realizó el emplazamiento de todos las personas que se consideraran con un interés legítimo para intervenir en esta actuación, en un diario de amplia circulación nacional y en un medio radial ampliamente difundido en el Municipio de Ciénaga. Por último, en el inmueble adjudicado mediante la resolución cuya revocatoria fue solicitada, se fijó aviso que informaba sobre el inicio de esta actuación y los datos de la misma.

No obstante, debe hacerse referencia al término para resolver las solicitudes de revocatoria directa señalado en el artículo 95 de la Ley 1437 de 2011. Si bien allí se establece que el plazo para resolver ese tipo de peticiones es de dos meses, contados a partir de la presentación de la misma, el sobrepasar término no implica la pérdida de competencia para decidir el asunto. Sobre el tema, el profesor Jaime Santofimio ha explicado lo siguiente:

... no podríamos afirmar que estaos frente a un término perentorio y preclusivo, en cuanto la norma no ha establecido ningún efecto si se resuelve por fuera del mismo; ...⁵

Por último, deberá tenerse en cuenta que el presente acto administrativo, por versar sobre aspectos de la propiedad, derechos con efectos erga omnes, tiene un contenido general. Por lo cual, este deberá publicarse según los lineamientos del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

Que, en mérito de lo anterior,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: ACCEDER a parcialmente a la revocatoria directa de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019, solicitada por la señora MARIA ROBLES REALES, por la configuración de la causal tercera de revocatoria consagrada en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, según lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO: DECLARAR DE OFICIO, la procedencia de la revocatoria directa de la resolución 315 del 20 de febrero de 2019, por la configuración de las causales primera y tercera de revocatoria consagrada en el artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, según lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTICULO TERCERO: NEGAR lo peticionado por la señora ERLINDA CARRASCAL RAMOS, según lo expuesto en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTICULO CUARTO: En virtud de lo anterior, **MODIFICAR** la resolución 315 del 20 de febrero de 2019, en el sentido de limitar la cesión realizada a la señora MELISA RAMOS CORDERO del inmueble identificado con Matricula inmobiliaria 222-7729 del Municipio de Ciénaga, según la identificación física del inmueble, área y linderos del predio de mayor extensión y la determinación del área remanente que venía siendo ocupada por esta, que fue constatada por el informe de la Secretaría de Infraestructura. Por ende, el artículo tercero de la la resolución 315 del 20 de febrero de 2019 quedará así:

ARTÍCULO TERCERO: CESIÓN. Ceder a título gratuito un predio remanente del bien fiscal declarado mediante la presente resolución, a favor de la señora MELISSA DEL CARMEN RAMOS CORDERO

⁵ Santofimio Gamboa, Jaime (2017). *Compendio de derecho administrativo* Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-compendio-de-derecho-administrativo-9789587727951.html>

identificada con cédula de ciudadanía No. 39.026.860; este predio remanente, tendrá un área de ciento treinta punto cero ocho metros cuadrados (130.08 m²) y linderos que se determinan en el levantamiento topográfico o plano predial elaborado por la Secretaría de Infraestructura anexo a esta resolución en donde se le identifica como Lote No. 2, dentro del predio de mayor extensión ubicado en la dirección C 15 11 73 del Municipio de Ciénaga del Departamento del Magdalena, identificado con el número predial o cédula catastral 47189010201440006000, con un área total de doscientos sesenta y nueve punto diecinueve metros cuadrados (269.19 m²) y linderos que se determinan en el levantamiento topográfico o plano predial anexo a esta resolución, de conformidad con lo establecido por el Decreto Nacional 2157 de 1995, con folio de matrícula inmobiliaria No. 222-7729 de la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos de Ciénaga Magdalena.

ARTÍCULO QUINTO: Adicionar el siguiente artículo a la resolución 315 del 20 de febrero de 2019:

ARTÍCULO TERCERO A: CESIÓN. Ceder a título gratuito un predio remanente del bien fiscal declarado mediante la presente resolución, a favor de la señora MARIA DEL SOCORRO ROBLES REALES identificada con cédula de ciudadanía No. 39.028.759; este predio remanente, ocupado por la persona mencionada, tendrá un área de ciento treinta punto cero ocho metros cuadrados (130.08 m²) y linderos que se determinan en el levantamiento topográfico o plano predial elaborado por la Secretaría de Infraestructura anexo a esta resolución en donde se le identifica como Lote No. 1, dentro del predio de mayor extensión ubicado en la dirección C 15 11 73 del Municipio de Ciénaga del Departamento del Magdalena, identificado con el número predial o cédula catastral 47189010201440006000, con un área total de doscientos sesenta y nueve punto diecinueve metros cuadrados (269.19 m²) y linderos que se determinan en el levantamiento topográfico o plano predial anexo a esta resolución, de conformidad con lo establecido por el Decreto Nacional 2157 de 1995, con folio de matrícula inmobiliaria No. 222-7729 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ciénaga Magdalena.

ARTICULO SEXTO: Dejar en firme las demás limitaciones al derecho de dominio fijadas en la resolución 315 del 20 de febrero de 2019. Los términos señalados en el artículo cuarto de ese acto administrativo para el Lote No. 2 se contarán a partir de la fecha de registro del mismo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ciénaga Magdalena. Para efectos del Lote No. 2, ese terminó se contará a partir de la fecha de registro de la presente resolución en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ciénaga Magdalena.

ARTICULO SÉPTIMO SOLICITAR a las personas que hayan acreditado su calidad de herederos en este procedimiento, su autorización expresa y escrita en el sentido de revocar parcialmente la Resolución 315 del 20 de

febrero de 2019. Este término deberá ser otorgado en un plazo máximo de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta resolución.

ARTICULO OCTAVO: en caso de ser negado el sobre lo peticionado en el artículo anterior, **ORDENAR** al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica que proceda a demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el acto administrativo en cuestión, por haberse configurado las causales 1 y 3 del artículo 93 de la Ley 1437 de 2011, y por configurarse las causales de nulidad analizadas en la parte motiva de esta resolución.

ARTICULO NOVENO: NOTIFICAR en los términos del artículo 67 y subsiguientes de la Ley 1437 de 2011, el contenido de la presente decisión a las personas que intervinieron en la actuación administrativa que finaliza con esta resolución. Contra la presente decisión no procede recurso alguno.

ARTICULO DÉCIMO: PUBLICAR el presente acto administrativo de conformidad con lo señalado en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

ARTICULO UNDÉCIMO: REMITIR el presente acto administrativo a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ciénaga Magdalena, en caso de que se otorgue el consentimiento expreso y escrito del que trata el artículo séptimo de esta resolución, para lo de su competencia.

ARTICULO DUODÉCIMO: VIGENCIA. La presente resolución rige a partir de su publicación.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el Municipio de Ciénaga, a los catorce (14) días del mes de marzo de 2022.



LUIS ALBERTO TETE SAMPER
Alcalde Municipal

Proyectó: Adriana Granados – Auxiliar jurídica.
Revisó y Aprobó: Hiran Ramírez Monroy – Jefe Oficina Asesora Jurídica