



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN "B"**  
**Consejero Ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO**

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil catorce (2014)

Proceso número: 11001032600019970308001 (**13.080**)  
Actora: Sociedad Inversiones Gorsira y Cía. S. en C.  
Demandada: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa  
Marta  
Acción: Acción de nulidad y restablecimiento del  
derecho

Sin que se observe nulidad de lo actuado, procede la Sala a resolver la acción de nulidad y restablecimiento, prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, interpuesta por la sociedad Inversiones Gorsira y Cía. S. en C., con el fin de anular las resoluciones 396 y 561 del 12 de julio y del 13 de octubre de 1995, respectivamente, proferidas por el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, así como la decisión del 18 de septiembre de 1996 adoptada por el Inspector Turístico y de Policía Permanente del Rodadero dentro de la diligencia de entrega del inmueble cuyo dominio fue extinguido.

**SÍNTESIS DEL CASO**

La sociedad Inversiones Gorsira y Cía. S. en C. es propietaria del predio circunvecino al predio identificado con la matrícula inmobiliaria 080-0002251 y la cédula catastral 00-1-001-106, de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, ubicado en el sector urbano de Pozos Colorados de la ciudad de Santa Marta. Este último



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

inmueble fue objeto de extinción de dominio por parte del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Dentro de la diligencia de entrega del inmueble al Distrito, el Inspector Turístico y de Policía Permanente de El Rodadero declaró que parte del predio de la referida sociedad se encontraba incluido dentro de los linderos del predio objeto de la extinción de dominio.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. LA DEMANDA**

El 17 de enero de 1997 (fl. 152, c. ppal), la actora presentó la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (fls. 137 a 152, c. ppal), en los siguientes términos:

#### **1.1. Los hechos**

Las pretensiones se sustentan en la situación fáctica que se resume así (fls. 137 a 142, c. ppal):

1.1.1. El 15 de marzo de 1995, mediante resolución 113, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta inició el proceso de extinción de dominio sobre el inmueble con matrícula inmobiliaria 080-0002251 y cédula catastral 00-1-001-106, de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, ubicado en el sector urbano de Pozos Colorados de la ciudad de Santa Marta.

1.1.2. El 12 de julio siguiente, a través de la resolución 396, el demandado declaró extinguido el derecho de dominio sobre el mencionado bien. Esa



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

decisión fue confirmada por la resolución 561 del 13 de octubre de 1995, al desatar el recurso de reposición interpuesto por los interesados.

1.1.3. Las resoluciones mencionadas fueron inscritas en el folio de matrícula del inmueble objeto de la actuación administrativa de extinción del dominio.

1.1.4. A pesar de que las anteriores decisiones no fueron notificadas a la sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C., el 18 de septiembre de 1996, el Inspector Turístico y de Policía Permanente del Rodadero, dentro de la diligencia de entrega del inmueble expropiado, en calidad de comisionado del alcalde municipal del distrito demandado, declaró que parte del predio de la referida sociedad se encontraba incluido dentro de los linderos del predio cuyo dominio fue extinguido.

1.1.5. La sociedad actora, como consecuencia de unas compras sucesivas realizadas en los años 1995 y 1996 sobre unos terrenos colindantes con el predio que fue objeto de la extinción de dominio, es propietaria del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 080-56072, folio que englobó todos los terrenos.

## **1.2. Las pretensiones**

Con fundamento en los anteriores hechos, la actora deprecó las siguientes pretensiones (fls. 147 y 148, c. ppal):

*1. Que se declaren nulos los siguientes actos administrativos:*

*a. La resolución 396 de 12 de julio de 1996, “por la cual se declara extinguido el dominio del inmueble identificado con la cédula catastral 001-001-106 y la matrícula inmobiliaria 080-0002251”, y la resolución*

*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

*561 de 13 de octubre de 1995, por la cual se confirma la anterior, expedidas ambas por el Alcalde Mayor del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, en cuanto ellas afectan los derechos sobre el predio de propiedad de la sociedad demandante ubicado en jurisdicción del Distrito de Santa Marta e identificado con la matrícula inmobiliaria 080-56072 de la Oficina de Registro del Círculo de Santa Marta.*

*b. La providencia proferida el 18 de septiembre de 1996 por el Inspector Turístico y de Policía Permanente del Rodadero, en desarrollo de la comisión a él conferida por el Alcalde Mayor de Santa Marta para la entrega del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 080-0002251, en cuanto no admitió la oposición hecha por la sociedad demandante con fundamento en su propiedad del inmueble con matrícula inmobiliaria 080-56072, por considerar que este predio se encuentra comprendido dentro del que fue objeto de la declaratoria de extinción de dominio mediante las resoluciones del literal anterior.*

*2. Que para el restablecimiento del derecho lesionado a la demandante por los actos acusados:*

*c. Se ordene que los actos administrativos acusados no sean ejecutados en relación con el predio de propiedad de la sociedad demandante, ubicado en jurisdicción del Distrito de Santa Marta y determinado por la matrícula inmobiliaria 080-56072;*

*d. Se ordene a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Santa Marta la cancelación de la inscripción que hubiere hecho en el folio de matrícula 080-56072 en cumplimiento de las resoluciones 113, 396 y 561 de 1995 de la Alcaldía Mayor de Santa Marta, como consecuencia del proceso de extinción del derecho de dominio que se declaró iniciado mediante la resolución 113 de 1995 citada;*

*e. Se ordene al Registrador de Instrumentos Públicos de Santa Marta la inscripción o registro de la sentencia que ponga fin a este proceso, en las matrículas inmobiliarias 080-0002251 y 080-56072, para los efectos previstos en el artículo 2 del Decreto 1250 de 1970 y normas concordantes.*

*f. Se declare que al inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria 080-56072 de la Oficina de Registro del Círculo de Santa Marta no se le pueden negar por ninguna autoridad las licencias de urbanización, construcción, uso o funcionamiento por razón del proceso de extinción del dominio al cual se refieren los actos acusados.*

*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

*g. Se declare que el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta es administrativamente responsable por los perjuicios de todo orden causados a los demandados y que consecuencialmente se condene a la misma entidad al pago correspondiente; y que si su cuantía no fuere establecida en el proceso, se la determine con arreglo al art. 172 del C.C.A.*

*h. A la condena solicitada se le ajuste su valor, teniendo como base el índice de precios al consumidor o al por mayor, con arreglo a lo dispuesto por el art. 178 del C.C.A.*

*i. Se ordene dar cumplimiento a la sentencia dentro de los términos previstos en el art. 176 del C.C.A.*

### **1.3. Concepto de la violación**

La actora fundamentó la solicitud de nulidad de los actos administrativos en cuestión (fls. 141 a 147, c. ppal), así: (i) el área del predio cuyo dominio fue extinguido y el de propiedad de la sociedad accionante son diferentes, razón por la cual mal haría en afectarse a este último, cuando frente a él no se adelantó actuación administrativa ni tampoco se pagó indemnización; (ii) el Inspector Turístico y de Policía Permanente del Rodadero se extralimitó al declarar que parte del predio de la referida sociedad se encontraba incluida dentro de los linderos del predio extinguido, al tiempo que pretermitió el debido proceso, toda vez que debía limitarse a ejecutar lo ordenado por los actos administrativos demandados; (iii) el demandado carecía de competencia para decretar la extinción del dominio y su alcalde tampoco tenía autorización para adquirir inmuebles; (iv) el predio de la actora no fue declarado de utilidad pública y, por ende, tampoco podía extinguirse su dominio; (v) las previsiones de la Ley 9 de 1989 no le son aplicables al predio de la actora, toda vez que se trata de un predio rural; (vi) la resolución de extinción de dominio se expidió fuera del término que la ley fijó para el efecto, y (vii) la inminencia de la medida atacada causó graves perjuicios a la actora, en tanto no pudo venderlo, además de su desvalorización.



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080  
 Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.  
 Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta  
 Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

## **1.4. La suspensión provisional**

1.4.1. La parte actora solicitó se suspendieran provisionalmente los efectos de los actos administrativos demandados, principalmente, porque la extinción de dominio se ordenó sobre el inmueble de matrícula inmobiliaria n.º 080-0002251 y cédula catastral n.º 001-1-001-103 y no sobre el de propiedad de la actora, que se identifica con la matrícula inmobiliaria n.º 080-56072 y la cédula catastral n.º 001-1-001-106; además, esa solicitud se apoyó en los demás cargos formulados en la demanda.

1.4.2. El 15 de mayo de 1997, esta Corporación, además de admitir la demanda, suspendió provisionalmente los numerales 3 y 4 del acto administrativo contenido en la diligencia de entrega del inmueble expropiado del 18 de septiembre de 1996, dictado por el Inspector Turístico y de Policía Permanente del Rodadero. Para el efecto, sostuvo:

*B. En relación con el acto administrativo dictado por el Inspector Turístico y de Policía del Rodadero, en cuanto decidió: “3. No admitir la oposición hecha por el apoderado de Inversiones Gorsira, en lo que respecta a la propiedad del inmueble que ocupan actualmente y en cuanto a la exclusión de dicho bien por ser un lote diferente al objeto de la extinción (...) 4. Admítase la oposición planteada por Inversiones Gorsira en cuanto hace referencia a la posesión material del bien inmueble”, la Sala encuentra que dicha decisión en relación con los derechos subjetivos de Inversiones Gorsira, no es de ejecución porque excede la comisión que se le había conferido y contraría ostensiblemente el artículo 29 de la Constitución Política, dado que a dicha sociedad nunca se le brindó la posibilidad de ejercer su derecho de audiencia y de defensa, pues jamás fue llamada al proceso administrativo de extinción del dominio que la Alcaldía Distrital de Santa Marta adelantaba sobre unos terrenos de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo.*

*Si bien es cierto que las resoluciones por medio de las cuales el Alcalde del Distrito de Santa Marta declaró la extinción del derecho de dominio sobre el bien antes mencionado, no hacen relación al bien de*



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda propiedad de la demandante, también lo es que el señor Inspector al momento de cumplir la comisión hecha por el Alcalde, para llevar a cabo la entrega del inmueble a que se refieren las resoluciones demandadas, profirió por equivocación una decisión administrativa según la cual el predio de Inversiones Gorsira estaba comprendido dentro del bien de la Corporación Nacional de Turismo.*

*Bajo estas circunstancias, en el sub lite se extinguió el derecho de dominio de un predio, sin que sus propietarios, en este caso Inversiones Gorsira, hubieran ejercido su derecho de defensa (fl. 179 y 180, c. ppal).*

## **2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (fls. 218 a 250, c. ppal) señaló que la actora no compareció a la actuación administrativa, por cuanto para el momento en que la decisión que la culminó quedó ejecutoriada aquella tampoco había adquirido la propiedad de su predio. Además, la resolución 113 del 15 de marzo de 1995, por medio de la cual se inició el proceso de extinción de dominio, fue inscrita en ese mismo mes y año en el folio de matrícula correspondiente y, por consiguiente, ninguna negociación podía efectuarse sobre ese inmueble. Además, tampoco el predio de la actora fue afectado por esa actuación sino el de la Corporación Nacional de Turismo; adujo que la sociedad actora intentó una acción de revisión ante al Tribunal Administrativo del Magdalena para que se excluyera su predio de la extinción ordenada en los actos administrativos demandados.

Asimismo, el demandado advirtió que la ejecutoria de la extinción del dominio contenida en los actos administrativos atacados se produjo el 15 de noviembre de 1995, razón por la cual el término para presentar la demanda venció el 15 de marzo de 1996, al tiempo que la demanda se presentó el 17 de enero de 1997, es decir, de forma extemporánea, con mayor razón si se tiene en cuenta que quien le vendió el predio a la actora



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

estaba enterado de la actuación administrativa enjuiciada; también sostuvo que el acto dictado por el Inspector de Policía era de ejecución y, por consiguiente, resultaba improcedente cualquier acción en su contra.

El demandado aclaró que existían algunas personas que le disputaban la propiedad a la entidad expropiada, Corporación Nacional de Turismo, pero sin que la justicia hubiera resuelto esas controversias. En todo caso, aclaró que la actuación administrativa se surtió a través de la citación a todos los afectados con el proceso de extinción del dominio, en particular, del propietario inscrito, como la Ley 9 de 1989 lo obliga, es decir la mencionada Corporación.

Además, el Distrito aclaró que el proceso de extinción es independiente de aquellas cuestiones relacionadas con la posesión y sucesión, las cuales deberán resolverse a través de los mecanismos legales pertinentes, verbigracia el proceso reivindicatorio iniciado por la familia Campo en contra de la entidad pública demandada, el que aún no finaliza. A su vez la sociedad actora deberá proceder en contra de la persona que le vendió el predio aun a sabiendas de la limitación que recaía sobre él como consecuencia de la iniciación del proceso expropiatorio.

El Distrito señaló que los predios de la sociedad Inversiones Gorsira no son independientes del predio cuyo dominio se extinguió sino que se encuentran dentro de la extensión de este último, tal como lo demuestran los memoriales y demandas presentadas por los supuestos propietarios, además de que el folio de matrícula de esos bienes fue inscrito como falsa tradición, que en los términos del inciso 7 del artículo 7 del Decreto 1250 de 1970 se destina para los títulos que provienen de enajenación de cosa ajena, o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

Igualmente, el demandado advirtió que el Inspector Turístico y de Policía Permanente del Rodadero se limitó a declarar su imposibilidad de llevar a cabo la entrega del inmueble, precisamente por las oposiciones que existían, entre ellas la de la sociedad actora. En esos términos, mal se haría en anular el acta del 18 de septiembre de 1996, cuando ella no contiene decisiones de fondo, al punto que se limitan a dejar constancia de la imposibilidad de entregar el inmueble al Distrito.

### 3. LOS ALEGATOS

En esta oportunidad, el Ministerio Público conceptuó en los siguientes términos (fls. 533 a 541, c. ppal):

*Ahora bien, el acto administrativo por medio del cual se decidieron los recursos interpuestos en contra de la decisión de extinción de dominio fue notificada al apoderado del señor Helión Campo Villero el 23 de octubre de 1995 (fl. 80) y fijado en edicto a partir de esta última y hasta el 14 de noviembre de 1995 (fl. 82); sin embargo como frente a tal decisión no procedía recurso alguno cobró firmeza con el acto de notificación personal a los interesados (art. 62 C.C.A.), de suerte que quien pretendiera obtener su nulidad por la vía judicial, debía incoar la acción dentro de los cuatro meses siguientes a dicha actuación (art. 136 num. 2), esto es antes del 23 de febrero de 1996, y como la demanda fue presentada en la Sección Tercera del Consejo de Estado el 17 de enero de 1997 es evidente que la acción impetrada se hallaba caducada.*

*Y es que no puede de manera alguna pretenderse que la caducidad de la acción empiece a correr a partir de la fecha en que se culminó la diligencia de entrega, esto es desde el 18 de septiembre de 1996, como al parecer lo entiende el accionante, toda vez que este procedimiento es un mero acto de trámite por medio del cual se materializa el que puso fin al procedimiento de extinción del derecho de dominio, de suerte que si el administrado no estaba de acuerdo con esta decisión debió impedir su cumplimiento solicitando la suspensión provisional y la nulidad de ese acto que creó, modificó o extinguió su presunto derecho.*

*Ahora bien, si en gracia de discusión se estimara que lo que pretende el actor es demandar la extralimitación de funciones de inspector de*

*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

*policía en el cumplimiento del acto administrativo al haber ordenado la entrega de un bien que no había sido objeto de la medida extintiva de dominio, lo cierto es que el texto de la demanda impide una tal apreciación, toda vez que ella se centra en ataque del acto por su presunta violación de normas constitucionales y legales, de suerte que no podría el juzgador adecuar los hechos descritos a la acción de reparación directa en aplicación del principio iura novit curia, por cuanto la claridad de la demanda y del escrito por medio del cual se solicitó la suspensión provisional de los actos demandados conduce inequívocamente a la conclusión de que lo que se pretende es la nulidad de actos administrativos circunstancia que no puede ser objeto de acción diferente a la de nulidad y restablecimiento.*

*De otra parte, considera el Ministerio Público que los hechos descritos y probados en el plenario demuestran en forma clara que la decisión administrativa consistente en la extinción de dominio declarada por el Distrito de Santa Marta recayó exclusivamente sobre el inmueble de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo, identificado con la matrícula inmobiliaria n.º 080-0002251 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Marta y con cédula catastral n.º 00-1-001-106, actualmente corresponde a la n.º 01-10-0063-0001-000; y aunque el demandante alega ser propietario de unos inmuebles que colindan con el predio que fue objeto de la medida de extinción de dominio y sostiene que esa decisión los cobijó de manera ilegal, la sola lectura del acto acusado indica que ello no es así, y por el contrario, lo que se advierte es que la pretendida afectación de los predios que figuran como de propiedad de la actora, se contrae a un problema de linderos entre éstos y el inmueble objeto de la medida de extinción del dominio, asunto que no le corresponde decidir a la jurisdicción contencioso administrativa, como tampoco es de su competencia el pronunciamiento acerca del derecho de dominio que pueda ejercer el actor sobre los predios en cuestión, que son materia de otra clase de procesos.*

*Finalmente, la Delegada considera que el perjuicio que hubiere podido causarse a la sociedad demandante no se deriva de la actuación de la administración Distrital sino de la acción de terceros quienes a sabiendas de que los predios objeto del compraventa que realizaban con la sociedad Inversiones Gorsira S. en C., serían afectados, o ya lo habían sido, con la medida de extinción de dominio, procedieron a enajenar su derecho de dominio, en detrimento del patrimonio de la sociedad actora, situación que se advierte de la sola comparación de los actos administrativos demandados y las fechas en que se realizaron las correspondientes escrituras de compraventa (29 de septiembre de 1995 y 29 de enero de 1998), razón por la cual, como ya se advirtió, no es esta la jurisdicción competente para dirimir el conflicto surgido entre la sociedad actora y las personas naturales con quienes celebró el negocio jurídico (fls. 537 a 541, c. ppal).*



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*  
*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*  
*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*  
*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

La demás partes guardaron silencio (fl. 542, c. ppal).

## II. CONSIDERACIONES

### 1. La jurisdicción, competencia y acción procedente

Atendiendo a la naturaleza pública del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, sus controversias son de conocimiento de esta jurisdicción, siendo esta Corporación la competente para conocer del presente asunto, en única instancia, en los términos del numeral 8 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo<sup>1</sup>, subrogado por el artículo 2 del Decreto 597 de 1988, norma vigente a la presentación de la demanda<sup>2</sup>.

Ahora, respecto de la acción procedente, precisa señalar que el artículo 91 de la Ley 9 de 1989<sup>3</sup> prescribió que frente a los actos administrativos de extinción de dominio administrativo se pueden interponer las acciones del Código Contencioso Administrativo<sup>4</sup> y, por consiguiente, cuando esos

---

<sup>1</sup> Dicha norma prescribía: “*EN UNICA INSTANCIA. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) // 8. De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad*”.

<sup>2</sup> La demanda se presentó el 17 de enero de 1997 (fl. 152, c. ppal).

<sup>3</sup> Precisa recordar que la Ley 9 de 1989, “*por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*”, se aplicaba para inmuebles urbanos y suburbanos. El inmueble sometido al proceso de extinción a través de los actos administrativos cuestionados, según la certificación de la Secretaría de Planeación Distrital se encontraba ubicado en la zona urbana (fl. 23, c. 3). En ese documento se certificó que el “*predio en referencia está localizado en la comuna n.º 8 del perímetro urbano distrital*”), razón por la cual la norma en mención es la aplicable al presente asunto.



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

actos administrativos son la fuente del perjuicio alegado por los accionantes, bien pueden ejercer en contra de ellos la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, que según el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo procede cuando a una persona se le lesionan derechos amparados en una norma jurídica.

Vale aclarar que, en principio, los actos de ejecución no son pasibles de acción judicial, como lo ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación<sup>5</sup>. Sin embargo, esa regla se exceptúa cuando con esa ejecución se va más allá de lo dispuesto en los actos administrativos ejecutados, esto es, se incorporan nuevos puntos de decisión<sup>6</sup>, como lo alega la actora en el *sub*

---

<sup>4</sup> Efectivamente, dicha norma prescribía: “El procedimiento de expedición de la resolución que declare la extinción del derecho de dominio podrá ser revisado por el Tribunal Administrativo competente en única instancia. La acción de revisión caducará, según el caso, al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día de la notificación de la resolución que resuelva el recurso de reposición, o contados a partir de los dos (2) meses siguientes a la interposición de los recursos de reposición, siempre que éste no haya sido resuelto. La resolución que declara la extinción del derecho de dominio podrá ser objeto de las acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo. Si se decretara la nulidad de dicha resolución se indemnizará al propietario y se le restituirá el inmueble en el estado original, anterior al acto anulado. Si no fuere procedente la restitución anterior se indemnizará plenamente al propietario por los perjuicios sufridos”. Norma que fue derogada por la Ley 138 de la Ley 388 de 1997, que inició a regir el 24 de julio de 1997 con su publicación en el Diario Oficial n.º 43.091, es decir, con posterioridad al presentación de la demanda que ocurrió el 17 de enero de 1997 (fl. 152, c. ppal).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 31 de marzo de 1998, exp. C-381, M.P. Carlos Arturo Orjuela Góngora. En el mismo sentido, auto C-392 de 1998, M.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; Sección Tercera, auto de 27 de enero de 2000, exp. 16.377, M.P. Germán Rodríguez Villamizar. Esta providencia reiteró el criterio expuesto en auto de 18 de abril de 1997, exp. 12893, M.P. Carlos Betancur Jaramillo; recientemente, Sección Tercera, Subsección B, sentencias del 8 de febrero de 2012, exp. 20.689, M.P. Ruth Stella Correa Palacio y 26 de julio de 2012, exp. 24.899, M.P. Stella Conto Díaz del Castillo.

<sup>6</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Segunda, Subsección A, auto del 7 de abril de 2011, exp. 1495-10, M.P. Alfonso Vargas Rincón. En esa oportunidad, la Corporación precisó: “No obstante lo anterior, esta corporación ha aceptado una excepción consistente en que si bien los actos administrativos de ejecución no son demandables, si la administración al proferirlo se aparta del verdadero alcance de la decisión o de las súplicas del actor, que para el caso sería aparte del reintegro, el pago de las sumas que



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

*lite, porque en tal caso lo que sucede es que surge un nuevo acto administrativo.*

Revisada el acta del 18 de septiembre de 1996 se tiene que en ella, además de intentar la entrega del bien cuyo dominio fue extinguido, se resolvieron varias cuestiones relacionadas con la propiedad y posesión de quienes se opusieron a la diligencia. Ahora, precisa determinar si el comisionado al resolver esas oposiciones adoptó nuevas decisiones que modificaran la situación jurídica definida en los actos administrativos demandados por la sociedad actora. En dicho documento consta:

*Acto seguido el suscrito Inspector entra a decidir las oposiciones planteadas dentro de la presente diligencia, para lo cual estima necesario hacer ciertas precisiones: **las facultades que le asisten a este funcionario como comisionado del señor Alcalde Mayor del Distrito para la práctica de esta diligencia, sólo se circunscriben a la diligencia misma, teniendo la oportunidad de resolver dentro de ella todo cuando fuere del resorte de competencia del comitente, pero sin exceder los límites de la comisión, ya que de suceder este hecho estaríamos violando los límites de dicha comisión**, lo que conllevaría la consiguiente nulidad de lo actuado. Lo anterior significa que este despacho solo tiene capacidad para resolver los asuntos atinentes a la diligencia de entrega misma, como lo es el hacer el pronunciamiento pertinente acerca de las oposiciones que se planteen con fundamento jurídico y que sean procedentes de acuerdo a la normatividad vigente. En el caso que nos ocupa resultan como verdades procesales que el Distrito de Santa Marta, adelantó y culminó un procedimiento administrativo de extinción de dominio que la CNT ostentaba sobre el predio de Pozos Colorados, y que al momento de adelantarse dicho procedimiento, era la CNT quien aparecía como propietario inscrito de dicho inmueble, tal como se desprende del folio correspondiente a la matrícula inmobiliaria No. 080-0002251, referente a la cédula catastral No. 00-1-001-106. De igual forma resultaría una verdad procesal la identificación y levantamiento topográfico existente en el expediente contentivo de la extinción de dominio, del predio Pozos Colorados,*

---

*por concepto de salarios y prestaciones dejo de percibir desde el retiro hasta su reintegro, agregándole o suprimiéndole algo, resulta incuestionable que el acto no es de simple ejecución como quiera que nace a la vida jurídica un nuevo acto administrativo que sería a todas luces controvertible ante la jurisdicción”.*

Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080

Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.

Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

*identificación que corresponde al experticio técnico obrante en el expediente. De lo anterior resulta claro que no es potestad de esta Inspección entrar a desvirtuar dichas verdades procesales ni declarar nulidades sobre la actuación adelantada por el comitente como tampoco es potestad de este despacho entrar a resolver temas del dominio de particulares que pudieran tener o no sobre el bien materia de la diligencia, sobre todo si dichas decisiones implican una modificación y revocación de lo resuelto por el señor Alcalde Mayor del Distrito en su resolución de extinción. Hechas estas consideraciones procedemos analizar las intervenciones efectuadas. Comparece a este etapa de la diligencia la doctora Cecilia Durán Ujueta, como apoderada de los señores Rocha Rojas, y manifiestan que se oponen a esta diligencia de entrega aduciendo que los terrenos de sus poderdantes constituyen unos inmuebles diferentes a aquel que fuera de propiedad de la C.N.T. por lo que (sic) corrige sobre el cual se declaró la extinción de dominio. Aporta como elementos probatorios de su dicho una serie de documentos de los cuales aparecen copia de la carta catastral en donde se ubican los bienes de sus clientes y certificaciones expedidas por el IGAC, tratando de reforzar la decisión por ella planteada, de igual forma aporta diligencia de deslinde y amojonamiento llevada a cabo por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Santa Marta dentro del proceso adelantado por la CNT contra José Jaime Pacheco Gamez, la abogada citada solicita a este despacho que se excluya de la entrega los predios que dicen de propiedad de sus clientes y en forma supletoria solicita en el evento de que le sea negada la primera petición que se le reconozca derecho de retención sobre dichos bienes. Acerca de la anterior intervención debemos tener en cuenta que según la documentación aportada por la parte resultaría que los predios sobre los cuales alegan derechos sus poderdantes tenían una unidad, pasan a ser, serían una unidad patrimonial e inmobiliaria diferente del bien sobre el cual se decretó la extinción del dominio, pero tal y como lo hemos anunciado en renglones anteriores, de acuerdo con el material obrante en el proceso de extinción, tal como es la identificación del bien y el levantamiento topográfico antes referido, los predios sobre los que alegan derechos los señores Rocha sí estarían comprendidos dentro del lote objeto de la extinción. Tal y como lo hemos dicho anteriormente no es potestad de este funcionario entrar a declarar derechos que en esencia significarían invalidar las verdades procesales dadas en el trámite cumplido por el comitente, **ni entrar a decidir colindancias y prevalencia de títulos de propiedad entre las partes y entre estas y el Distrito o la CNT, ya que estaríamos invadiendo órbitas procesales de otras autoridades como lo son los jueces de la República. Por lo anterior deberemos de abstenernos de hacer este tipo de declaración y rechazar la petición elevada por la Dra. Durán, ya que en criterio de este despacho dicha solicitud debe ser elevada y resuelta ante la justicia ordinaria, máxime si como se deduce de la documentación aportada existe un proceso judicial entre***

Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080

Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.

Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

*la C.N.T. y José Jaime Pacheco, quien es la persona de quien deviene el derecho de los señores Rocha Rojas. En cuanto a la retención pedida en forma supletoria o alternativa, es claro que este fenómeno solo opera, en casos muy especiales y sobre todo cuando el derecho de retención ha sido reconocido en la providencia que finaliza la litis. Con todo lo anterior este Despacho se abstendrá de llevar a cabo la entrega de los predios mencionados **y decretará un statu-quo sobre ellos hasta tanto se defina de fondo la situación por la autoridad competente.** En cuanto a la intervención del Dr. Antonio Lozada Aduen, en representación de Inversiones Gorsira, tenemos que esta parte se opone a la entrega ordenada por el comitente alegando que esta no es posible por tratarse de una entrega anticipada, ya que según su decir no se han cumplido las etapas procesales establecidas por la Ley 9 de 1989, y que solo es procedente la entrega una vez se ha adquirido el derecho real involucrado dentro de la declaratoria de utilidad pública, ya sea por enajenación voluntaria o por expropiación. Alega que a su cliente le fue enviado oficio en donde le comunican que se ha abierto el trámite para la adquisición de los derechos existentes en el predio. Afirma además que el Distrito de Santa Marta ha sido demandado por su representada para obtener el deslinde y amojonamiento del predio de esta de aquel sobre el cual se declara la extinción, alegando así una prejudicialidad que impediría el cumplimiento de la entrega. Afirma que el predio sobre el cual ostenta derecho de su poderdante es un bien distinto del que fuera de la CNT, hoy del Distrito, aportando una serie de documentos tendientes a demostrar la veracidad de su afirmación, entre los cuales existe el folio de matrícula inmobiliaria #080-0056072 en donde aparece como propietario de dicho bien Inversiones Gorsira, esto en principio demostraría que estamos ante un bien diferente de el inmueble objeto de la extinción, **pero recordando nuevamente que según la identificación hecha dentro del trámite surtido por el comitente, este predio sí está incluido dentro del lote Pozos Colorados que fuera de la CNT y hoy en virtud de la extinción es del Distrito de Santa Marta. A este respecto es valedera la tesis que enunciamos para tratar la oposición planteada por la apoderada de los Rocha Rojas y reiterar que no es competencia de este Despacho entrar a definir asuntos atinentes a dominio que le correspondería decidir a otras autoridades de acuerdo con las reglas de competencia.** En cuanto a la posesión material alegada sobre el predio en cuestión, se recogieron los testimonios solicitados y decretados y de estas declaraciones se puede afirmar, complementándolas con los hechos físicos observados en dicho predio (como la cerca y vivienda existentes) que si existiría la posesión alegada, pero de acuerdo con la Ley 9 de 1989 este tipo de derecho sería de interés público o utilidad pública y como tal estaría afecta a la enajenación voluntaria y expropiación de ser el caso. De la declaración rendida por el testigo Luis Cantillo Solanilla, resulta claro que la cerca que cierra el lote ocupado por Inversiones Gorsira fue corrida y que no aparece prueba*

Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080

Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.

Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

*que indique que esto se haya hecho con autorización de la autoridad competente, pero las sanciones por este tipo de trabajos no autorizados no deben ser tomadas por este Despacho. Para resolver el despacho considera que el acto que se está ejecutando es eminentemente administrativo y el cual está debidamente ejecutoriado, pero su ejecución debe ajustarse a la normatividad pertinente. **A este respecto debemos resaltar que si efectivamente el predio de Inversiones Gorsira hace parte del que fue objeto de la extinción de dominio**, los otros derechos reales que terceras personas tengan sobre el bien deberán, por haber sido declarados por utilidad pública, someterse al trámite de enajenación voluntaria o el de expropiación si fuere el caso. Al respecto es necesario anotar que de acuerdo con el art. 14 de la Ley 9 de 1989, la entrega de esto solo procede una vez se halla negociado el derecho y se inscriba la respectiva escritura pública, y entratándose de expropiación dicha entrega procede cuando se hallan expropiado los bienes y esté en firme el avalúo, de acuerdo con el art. 456 del C.P.C. Por lo anterior concluimos que no es viable proseguir con la entrega del bien en comento, por cuanto los requisitos de orden procesal no se han cumplido al tenor de las normas arriba citadas. Lo anterior indica que no es el momento procesal para que se efectúe la entrega. En mérito de lo anteriormente expuesto este despacho resuelve: 1. No admitir la oposición planteada por la Dra. Cecilia Durán en representación de los señores Rocha Rojas. Abstenerse de realizar la entrega de los predios alegados como de su propiedad, por las razones expuestas en la parte motiva. 2. Decretar sobre dicho predio un statu quo, el cual se mantendrá hasta tanto se decida de fondo sus derechos por la autoridad competente. 3. No admitir la oposición hecha por el apoderado de Inversiones Gorsira, en lo que respecta a la propiedad del bien inmueble que ocupan actualmente y en cuanto a la exclusión de dicho bien por ser un lote diferente al objeto de la extinción, por las razones expuestas en la motivación de esta providencia. 4. Admítase la oposición planteada por Inversiones Gorsira en cuanto hace referencia a la posesión material del inmueble. 5. Abstenerse de llevar a cabo la entrega de dicho bien por no ser la oportunidad procesal para realizar dicha entrega, de acuerdo a lo dicho en la parte motiva de esta providencia (...) (se destaca) (fls. 2010 a 2012, c. 8).*

La anterior actuación dio lugar a que esta Corporación suspendiera provisionalmente los numerales 3 y 4 del acta arriba citada, al considerar que el funcionario comisionado excedió sus competencias, en el momento en que determinó que el predio de la sociedad actora se encontraba comprendido dentro del objeto de la extinción de dominio, toda vez que de esa forma le extinguió el derecho de propiedad, sin que mediara audiencia



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

ni contradicción dentro de la actuación administrativa adelantada para el efecto por parte del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (fl. 180, c. ppal).

En esta oportunidad, la Sala se aparta de las consideraciones de la suspensión provisional, por las razones que pasan a explicarse:

(i) En la parte inicial de sus argumentaciones para resolver las oposiciones, el inspector señaló que *“las facultades que le asisten a este funcionario como comisionado del señor Alcalde Mayor del Distrito para la práctica de esta diligencia, sólo se circunscriben a la diligencia misma”* (fl. 2010, c. 8). De manera particular, cuando desató la oposición propuesta por la sociedad actora sobre la propiedad del predio, el inspector la negó con fundamento en que serían las instancias competentes las llamadas a resolver en torno a la cuestión. Para el efecto, sostuvo:

*(...) pero recordando nuevamente que según la identificación hecha dentro del trámite surtido por el comitente, este predio sí está incluido dentro del lote Pozos Colorados que fuera de la CNT y hoy en virtud de la extinción es del Distrito de Santa Marta. A este respecto es valedera la tesis que enunciamos para tratar la oposición planteada por la apoderada de los Rocha Rojas y reiterar que no es competencia de este Despacho entrar a definir asuntos atinentes a dominio que le correspondería decidir a otras autoridades de acuerdo con las reglas de competencia (fl. 2012, c. 8).*

De lo expuesto, difícilmente se puede concluir que el acto de ejecución incorporara una nueva decisión en contravía de los actos ejecutados; por el contrario, lo anterior denota el respeto de las competencias de otras autoridades públicas, toda vez que ni siquiera la ejecutividad de la extinción de dominio lo facultaba para inobservar esas limitaciones.



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

(ii) El funcionario comisionado se limitó a ejecutar lo decidido dentro de la actuación administrativa de extinción de dominio, la cual se encontraba ejecutoriada para la fecha en que se llevó a cabo la diligencia de entrega del inmueble.

En ese orden, el inspector comisionado puso de presente que dentro de esa actuación administrativa ejecutoriada se definieron los linderos del predio expropiado. Efectivamente, en la resolución 561 del 13 de octubre de 1995, por medio de la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la decisión de extinción de dominio, se consignó que *“antes de resolver los recursos interpuestos, el despacho consideró necesario, por inquietud planteada por alguno de los recurrentes, realizar nueva diligencia pericial para verificar de manera contundente la identidad del inmueble objeto de esta actuación, la cual arrojó un resultado totalmente positivo como se explicará más adelante en esta providencia”* (fl. 871, c. 7).

Lo expuesto pone de presente que los linderos del inmueble fue un asunto definido dentro de la actuación administrativa de extinción de dominio enjuiciada, tal como dan cuenta los dictámenes practicados el 6 de junio de 1995 (fls. 452 a 461, c. 3), soporte de la resolución 396 del 12 de julio del mismo año, y el 25 de septiembre de 1995 (fls. 862 a 870, c. 2), que sirvió de fundamento de la resolución 561 citada.

En esos términos, cuando el inspector sostiene que el predio de la sociedad actora se encuentra dentro del bien expropiado, lo hace como consecuencia de la constatación física de los linderos de este último predio, en los términos definidos por las resoluciones de extinción de dominio 396 y 561 de 1995. Efectivamente, en el acta enjuiciada se advirtió que era *“una verdad procesal la identificación y levantamiento*



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

*topográfico existente en el expediente contentivo de la extinción de dominio, del predio Pozos Colorados, identificación que corresponde al experticio técnico obrante en el expediente” (fl. 2010, c. 8).*

Con fundamento en lo anterior y después de la verificación física de los linderos, el funcionario comisionado concluyó que el predio de la actora estaba comprendido dentro de la extinción ordenada por el Distrito<sup>7</sup> y, en consecuencia, determinó que no podía llevar a cabo la diligencia de entrega. Esto último, pone de presente que el inspector se pronunció en esos términos, con el único fin de establecer la procedibilidad de la entrega del inmueble, propósito para el cual fue comisionado.

Así las cosas, ese ejercicio del inspector, de verificar los linderos de los predios sobre el terreno, no puede entenderse desde ningún punto de vista como una decisión de extinción de dominio, sino la consecuencia del estricto cumplimiento de lo ordenado en las resoluciones 396 y 561 de 1995, tal como lo obligaba su firmeza. Además, resultaba apenas natural que si el inspector fue comisionado para efectos de realizar la entrega del predio objeto de la actuación administrativa en estudio, determinara previamente los linderos de lo que tenía que entregar y si en ese ejercicio encontró lo arriba advertido, no puede considerarse que desconoció o fue más allá de los actos de extinción del dominio.

---

<sup>7</sup> Efectivamente, en el acta del 18 de septiembre de 1996, señaló: “*Afirma que el predio sobre el cual ostenta derecho de su poderdante es un bien distinto del que fuera de la CNT, hoy del Distrito, aportando una serie de documentos tendientes a demostrar la veracidad de su afirmación, entre los cuales existe el folio de matrícula inmobiliaria #080-0056072 en donde aparece como propietario de dicho bien Inversiones Gorsira, esto en principio demostraría que estamos ante un bien diferente de el inmueble objeto de la extinción, pero recordando nuevamente que según la identificación hecha dentro del trámite surtido por el comitente, este predio sí está incluido dentro del lote Pozos Colorados que fuera de la CNT y hoy en virtud de la extinción es del Distrito de Santa Marta*” (fls. 2011 y 2012, c. 8).



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

(iii) Además, la actuación del funcionario comisionado tampoco comportó la variación de la situación jurídica de la sociedad actora, toda vez que su predio no fue entregado al aquí demandado, al punto que se abstuvo de efectuar la entrega hasta que se definieran las cuestiones que se encontraban pendientes en relación con el predio de la sociedad actora.

(iv) Lo único que se evidenció con la diligencia de entrega fue que los efectos de los actos administrativos de extinción de dominio se extendieron sobre los predios de la sociedad actora, no por decisión del inspector sino por el estricto cumplimiento de lo ordenado en los actos objeto de ejecución.

En consecuencia, mal haría la Sala en concluir que esa constatación sobre el terreno comportó la extinción de dominio del predio de la actora, cuando fue la delimitación que hicieron los actos administrativos demandados los que determinaron esa suerte; además, gracias a esa gestión, el inspector se abstuvo de entregar un predio sobre el cual se ejercía una posesión efectiva, como quedó demostrado en la audiencia, derecho real sobre el cual tampoco se obró de conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 9 de 1989<sup>8</sup>.

Lo hasta aquí expuesto, pone en evidencia que el cuestionamiento debió dirigirse frente a las decisiones que así lo dispusieron, pero no frente a la

---

<sup>8</sup> Dicha norma prescribía: “*Declárase de utilidad pública e interés la adquisición de los demás derechos reales principales sobre el inmueble objeto de una declaratoria de extinción del dominio. La demanda se dirigirá contra los titulares de dichos derechos y contra las personas indicadas en el último inciso del numeral 2 del artículo 451 del Código de Procedimiento Civil. Al proceso también podrán concurrir los terceros que aleguen posesión material o derecho de retención, en los términos previstos en el artículo 456 del mismo Código. El proceso de expropiación se tramitará conforme a lo dispuesto en el Capítulo III de la presente Ley.*”



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

actuación del inspector de policía comisionado, en tanto se limitó a ejecutarlas.

(iv) Valga llamar la atención sobre el hecho de que la sociedad actora tampoco prestó la colaboración para practicar la prueba pericial que oficiosamente decretó este Despacho (fls. 306 a 308, c. ppal), con el fin de establecer la sobreposición de los consabidos predios. Efectivamente, se hicieron múltiples requerimientos (fls. 453, 476, 480 y 486, c. ppal), los cuales dieron incluso lugar a sancionar a los magistrados comisionados del Tribunal Administrativo del Magdalena (fls. 489 a 491, c. ppal), decisión que fue revocada, toda vez que se logró establecer que fue la falta de colaboración de la parte actora la que impidió la práctica de la prueba (fls. 26 y 27, c. investigación administrativa). Incluso, ante un último requerimiento, la parte actora tampoco respondió de manera positiva (fls. 519 a 526, c. ppal), razón por la cual esa prueba se declaró desistida (fls. 527 a 529, c. ppal).

La falencia arriba advertida impide que *ab initio* pueda sostener que el acto de ejecución contiene una nueva decisión, en tanto excedió los linderos fijados en las resoluciones 396 y 561 de 1995, que declararon la extinción de dominio en estudio.

En suma, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es la procedente para cuestionar los actos administrativos de extinción de dominio, pero no así el acto de ejecución contenido en el acta del 18 de septiembre de 1996, toda vez que como en él no se incorporaron nuevas decisiones, resultan improcedentes las acciones judiciales de anulación.

Por lo tanto, la Sala revocará la suspensión provisional de los numerales 3 y 4 del acta del 18 de septiembre de 1996 y se inhibirá para pronunciarse frente a la pretensión segunda de la demanda; respecto de la nulidad de



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

las resoluciones 396 y 561 de 1995 se continuará su estudio, en los términos que adelante quedan expuestos.

## **1.2. La legitimación en la causa y cosa juzgada**

1.2.1. La sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C. alega que los actos administrativos de extinción de dominio contenidos en las resoluciones 396 de julio y 561 de octubre de 1995, afectaron su inmueble. Vale aclarar que aunque esas decisiones limitaron de manera específica el derecho de dominio del predio con matrícula inmobiliaria 080-0002251 y cédula catastral 00-1-001-106, de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, ubicado en el sector urbano de Pozos Colorados de la ciudad de Santa Marta, lo cierto es que en la demanda se adujo que la delimitación contenida en los citados actos afectó el inmueble de propiedad de la actora identificado con matrícula inmobiliaria 080-560072.

En esos términos, habida consideración que la actora estimó que los actos atacados le produjeron un daño a su derecho de propiedad, está probada su legitimación en la causa por activa<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> En un asunto similar, en el cual otras de las personas que alegaban derechos reales sobre el bien expropiado, la Sala precisó: “30. *En relación con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, teniendo en cuenta su finalidad, la legitimación formal se satisface con la afirmación en la demanda de haber sufrido un daño como consecuencia de la expedición de un acto administrativo viciado de nulidad, afirmación que parte de la creencia seria de que se es titular de un derecho amparado en una norma jurídica, el cual resultó conculcado con el acto administrativo que se demanda, siendo por ello lo único que puede exigir el juez en esta etapa procesal (en cuanto a la legitimación); mientras que la legitimación material se configuraría con la demostración, en el transcurso del juicio, de que, efectivamente se sufrió un daño y que este se derivó de la expedición de un acto administrativo contrario al ordenamiento jurídico*”. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 15 de noviembre de 2011, exp. 16.505, M.P. Danilo Rojas Betancourth.



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

1.2.2. En este punto, vale llamar la atención de que las mismas resoluciones fueron demandadas en otros procesos<sup>10</sup>; sin embargo, no es del caso analizar si existe cosa juzgada en el presente asunto, toda vez que como se verá más adelante aquí se declararán probadas unas excepciones que impiden pronunciarse sobre el fondo del asunto.

### **1.3. La caducidad**

Frente al estudio de la caducidad de la acción, se encuentra probado:

1.3.1. El 15 de marzo de 1995, mediante resolución 113, el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta declaró iniciado el proceso de extinción de dominio del inmueble con matrícula inmobiliaria 080-0002251 y cédula catastral 00-1-001-106 de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo, ubicado en el sector urbano de Pozos Colorados de la ciudad de Santa Marta<sup>11</sup>. Para el efecto, consideró (fls. 29 a 31, c. 3, copia auténtica):

*1) Que en el folio de matrícula inmobiliaria No. 080-002251 de la Superintendencia de Notariado y Registro, con cédula catastral 00-1-001-106, se identifica el inmueble que figura como de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, adquirido por esta entidad mediante escritura pública n.º 3539 del 29 de septiembre de 1978, de la Notaría 14 de Bogotá, con cabida y linderos, que aparecen en dicho certificado del Círculo de Registro de Santa Marta, número de radicación 1041 del 29 de noviembre de 1974, predio con una extensión de 65 hectáreas aproximadamente.*

<sup>10</sup> Se tiene conocimiento de que se produjeron los siguientes pronunciamientos en esta Sección así: sentencia del 11 de noviembre de 2009, exp. 11.978, M.P. Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 26 de julio de 2011, exp. 16.131, M.P. Enrique Gil Botero, y sentencia del 15 de noviembre de 2011, exp. 16.505, M.P. Danilo Rojas Betancourt.

<sup>11</sup> Esto último de acuerdo con lo anotado en la copia auténtica del folio de matrícula 080-0002251 (fls. 1074 a 1076, c. 7, copia auténtica).

*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

2) Que por el Acuerdo 018 del 18 de octubre de 1990, el Concejo distrital de Santa Marta, declaró de “interés prioritario dentro del plan de ordenamiento urbano del Distrito Turístico, Cultura e Histórico de Santa Marta, la ejecución del Proyecto de Desarrollo Turístico en el área de “Pozos Colorados”, cuya cédula catastral corresponde al n.º 00-1-001-106 y cuyos linderos son: por el Norte con la urbanización Microrrefugio, por el sur con el Hotel Irotama, por el este con la Troncal del Caribe, y por el oeste con el mar Caribe”.

3) Que el bien inmueble figura como propiedad de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia al tenor de lo expuesto en el primer considerando, es el mismo a que se refiere el Acuerdo 018 de 1990, invocado en el segundo considerando.

4) Que la Secretaría de Planeación Distrital de conformidad con las normas de ordenamiento urbano, contenidas en el Acuerdo n.º 002 de 1998 (17 de mayo) y con las dictadas en el Decreto–Acuerdo (sic) n.º 1045 del 23 de diciembre de 1992 por el cual se adoptó el Plan de Desarrollo del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, ha certificado el carácter urbanizable del predio en referencia, su ubicación en la zona urbana, su definición como de desarrollo prioritario, desde octubre de 1990, y su condición de lote no urbanizado en la actualidad, sin que se haya iniciado obra alguna física de urbanización o construcción.

5) Que el artículo 79 de la Ley 9 de 1989 establece para los propietarios de inmuebles urbanos el deber de “usarlos y explotarlos económica y socialmente de conformidad con las normas sobre usos y atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los planes de desarrollo” en armonía con el principio constitucional según el cual la propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Esta responsabilidad se acentúa tratándose de propietarios que son personas jurídicas o entes de un Estado social de Derecho, que es el modo de ser de la República de Colombia.

6) Que el artículo 80 de la misma Ley 9 de 1989, define “cuando habrá lugar a la iniciación del proceso de extinción del derecho de dominio” sobre los inmuebles que, como el referenciado en esta resolución, no cumplen con su función social, por no ser urbanizadores siendo urbanizables y declarados como desarrollo prioritario por el respectivo Concejo “y que no se urbanicen dentro de los dos años siguiente a dicha declaratoria”. En el presente caso han transcurrido más de dos años previstos en la norma legal invocada, y no ha mediado solicitud de prórroga por razón de financiación o mercado.



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

*7) Que ante el cumplimiento de las condiciones objetivas o hechos constitutivos del tronco de la norma contenida en el artículo 80 antes citado, se desprende la extinción del dominio como consecuencia jurídica inevitable.*

1.3.2. Después de rechazarse diferentes recursos en contra de la anterior decisión, que fue inscrita en el folio del inmueble afectado (fl. 1077, c. 7, certificado de tradición y libertad), y de practicarse las pruebas (fls. 607 a 610, c. 2, visto en la parte considerativa de la resolución 396), mediante resolución 396 del 12 de julio de 1995, la entidad pública demandada declaró la extinción del dominio del inmueble identificado en el numeral anterior (fls. 603 a 634, c. 2, copia auténtica).

1.3.3. Mediante resolución 561 del 13 de octubre de 1995 (fls. 871 a 907, c. 7, copia auténtica), el Distrito demandado desató los recursos de reposición frente a la resolución 396 del 12 de julio del mismo año. Dicha decisión se notificó personalmente a los vinculados a la actuación y por edicto a todas aquellas personas interesadas, que se fijó desde el 23 de octubre al 14 de noviembre de 1995 (fls. 916 y 917, c. 2, copia auténtica edicto).

1.3.4. El 22 de diciembre de 1995, se inscribieron en los folios de matrícula inmobiliaria 080-50906 y 080-55839 las falsas tradiciones entre el señor Helión Rojas Villero e Inversiones Gorsira S. En C., contenidas en las escrituras públicas 3451 del 29 de mayo y del 29 de septiembre de ese mismo año, respectivamente; asimismo, el 30 de enero de 1996, se inscribieron en los folios de matrícula 080-55831, 080-55832, 080-55833 y 08055834 otras falsas tradiciones en donde previa venta que hiciera el señor Helión Rojas Villero a terceros el 19 y 22 de diciembre de 1995, con posterioridad a la firmeza la extinción de dominio, a quienes a su vez les compró la sociedad actora, negocios jurídicos contenidos en las escrituras públicas 256, 257, 255 del 29 de enero de 1996 y 79 del 16 de enero de



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

1996, en su orden. En todas las inscripciones figura como propietaria la sociedad actora. Todos los mencionados predios fueron englobados en el folio de matrícula 080-56072 (fls. 110 a 132, c. ppal, copia de los certificados de tradición y libertad y de las escrituras públicas).

1.3.5. El 27 de febrero de 1996, la señora Judith Rose Gorsira de Castro, en su condición de representante legal de la sociedad Inversiones Gorsira S. en C., aquí demandante, solicitó al demandado que se la excluyera de la aplicación de las resoluciones 396 y 561 de 1995, arriba mencionadas (fls. 1367 y 1367, c. 7, copia auténtica).

1.3.6. El 13 de marzo de 1996, se fijó para el 29 del mismo mes y año la diligencia de entrega del inmueble objeto de la extinción del dominio, para lo cual se comisionó al Inspector Turístico de la Policía de El Rodadero (fl. 1369, c. 7, copia auténtica), la cual se había aplazado en otras oportunidades por los turnos de la inspección comisionada (fls. 1203 a 1212, 1284, c. 7, copia auténtica).

1.3.7. El 18 de marzo siguiente, mediante resolución 080, el Distrito demandado rechazó de plano la petición de la sociedad actora relacionada en el numeral 1.3.5. de esta providencia, por cuanto la actuación administrativa de extinción ya se encontraba en firme (fls. 1370 a 1372, c. 7, copia auténtica).

1.3.8. El 26 de marzo de 1996, la sociedad actora presentó acción de tutela ante el Juez Civil municipal de Santa Marta, reparto, para que, entre otros, se suspendiera la audiencia de entrega del inmueble objeto de la actuación administrativa enjuiciada programada para el 29 del mismo mes y año (fls. 1400 a 1409, c. 7, copia auténtica).



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

1.3.9. En la misma fecha, el Juez Segundo Civil Municipal suspendió la diligencia de entrega del inmueble extinguido, debido a las dudas frente a los linderos de los inmuebles de la sociedad actora y el que se había extinguido su dominio (fls. 1390 a 1392, c. 7, copia auténtica).

1.3.10. El 29 de marzo de 1996, el Inspector Turístico y de Policía Permanente de El Rodadero, en los términos dispuestos por el juez de tutela, suspendió la audiencia de entrega del consabido inmueble (fl. 152, c. 8, copia auténtica).

1.3.11. El 16 de abril siguiente, el Distrito dispuso la realización de la diligencia de entrega para el 3 de mayo de 1996, con la exclusión del predio de la sociedad actora. Para el efecto, se comisionó al mismo inspector (fls. 1411 a 1414, c. 7, copia auténtica).

1.3.12. El 3 de mayo de 1996, se llevó a cabo la diligencia de entrega del inmueble, pero se suspendió por las diferentes oposiciones que se presentaron (fls. 1535 a 1539, c. 8, copia auténtica).

1.3.13. El 9 de mayo siguiente, el inspector comisionado intentó hacer entrega del inmueble objeto de la extinción de dominio al Distrito (fls. 1687 a 1691 y 1750, c. 8, copia auténtica); sin embargo, esa diligencia fue suspendida a través de acciones de tutela interpuestas por los diferentes interesados (fls. 1692 a 1699, c. 8, copia auténtica).

1.3.14. El 9 de agosto de 1996, el Distrito inició el proceso de adquisición por enajenación voluntaria y/o por expropiación de los derechos reales principales que se ejercen sobre el predio extinguido a la Comisión



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

Nacional de Turismo a través de la actuación administrativa enjuiciada (fls 1751 a 1753, c. 8, copia auténtica)<sup>12</sup>.

1.3.15. El 9 de septiembre de 1996, el Inspector Turístico y de Policía Permanente de El Rodadero intentó llevar a cabo la diligencia de entrega del predio extinguido a la Corporación Nacional de Turismo, pero por oposiciones suspendió hasta el 17 del mismo mes y año; este última día se procedió nuevamente en la misma forma, por la razón anotada (fls. 1863 a 1866, c. 8, copia auténtica).

1.3.16. El 18 de septiembre de 1996, el Inspector Turístico y de Policía Permanente de El Rodadero, después de resolver algunas oposiciones, se abstuvo de llevar a cabo la entrega del inmueble, toda vez que los derechos reales de los terceros no se habían negociado, en los términos del artículo 92 de la Ley 9 de 1989 (fls. 2007 a 2012, c. 8, copia auténtica).

De lo expuesto, debe señalarse que no es admisible, como bien lo conceptuó el Ministerio Público, computar el término de caducidad de la acción desde el día en que se llevó a cabo la última diligencia de entrega del inmueble expropiado, esto es, el 18 de septiembre de 1996 (fl. 2007, c. 8, copia auténtica acta), toda vez que la decisión de extinción de dominio se concretó con la resolución 561 del 13 de octubre de 1995 (fls. 871 a 907, c. 7, copia auténtica), a través de la cual se desató el recurso de reposición frente a la resolución 396 del 12 de julio del último año en mención (fls. 603 a 634,

---

<sup>12</sup> Vale aclarar que esta actuación se inició con posterioridad a la declaratoria de extinción de dominio del predio con matrícula inmobiliaria 080-0002251 de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 9 de 1989, en el cual, además de declarar de utilidad pública la adquisición de los derechos reales sobre los inmuebles objeto de una declaración de extinción, obligaba a interponer la demanda contra los titulares de esos inmuebles para obtener su expropiación, en los términos del artículo 451 y siguiente del Código de Procedimiento Civil. Fue esa misma actuación la que el inspector de policía comisionado echó de menos para llevar a cabo la entrega del inmueble extinguido, tal como se advirtió en el acápite sobre la procedencia de la acción.



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

c. 2, copia auténtica), que declaró extinguido el derecho de dominio sobre el predio con matrícula inmobiliaria 080-0002251 y cédula catastral 00-1-001-106, de propiedad de la Corporación Nacional de Turismo de Colombia.

Efectivamente, la Sección ha tenido la oportunidad de ocuparse sobre las particularidades del proceso de extinción de dominio contenido en la Ley 9 de 1989, en un caso donde también se demandaban, entre otros, los actos administrativos aquí cuestionados por otra persona que alegaba derechos reales sobre el inmueble afectado, así<sup>13</sup>:

*En materia urbana, la extinción de dominio se encontraba regulada, en el momento de expedirse los actos administrativos demandados, en la Ley 9ª de 1989, norma que de manera expresa señalaba que esta potestad constituía un desarrollo directo de la función social de la propiedad, toda vez que todo propietario de un inmueble dentro del perímetro urbano estaba obligado a usarlos y explotarlos de conformidad con las normas de usos del suelo y atendiendo principalmente a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los planes de desarrollo de cada ciudad o municipio.*

*En este contexto, se fijó la causa extinctionis al entender que se incumplía la función social de la propiedad y por ende había lugar a la iniciación del procedimiento de extinción de dominio en cualquiera de los siguientes dos supuestos: 1. cuando el concejo declarara un predio urbanizable como de desarrollo prioritario y estos no fueran urbanizados dentro de los dos años siguientes a la declaratoria. Se trataba de aquellas zonas que se destinaban a la expansión de la ciudad y que por lo tanto imponían la obligación de dotarlos de la infraestructura necesaria para disponer de acceso a las vías públicas, conexión a las redes de servicios públicos domiciliarios, generación de espacio público y delimitación de equipamientos colectivos. 2. cuando el concejo declaraba un predio urbanizado sin construir como de construcción prioritaria y la construcción no se presentaba dentro de los dos años siguientes a la declaratoria. En este supuesto el inmueble*

---

<sup>13</sup> En esa dirección ver: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 26 de julio de 2011, exp. 16.131, M.P. Enrique Gil Botero.

*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda ya contaba con la infraestructura suficiente y la obligación impuesta era la de ejercer el ius edificandi.*

*La autoridad competente para decidir sobre la extinción de dominio era el alcalde, quien debía proferir una resolución motivada que declarara iniciado el procedimiento administrativo y notificarla personalmente dentro de los cinco días siguientes a su expedición a aquellos que aparecieran inscritos como propietarios del inmueble o como titulares de derechos reales. De igual manera, para asegurar aún más el principio de publicidad de la actuación, debía fijarse un aviso en el inmueble. Así mismo, cuando no fuera posible realizar la diligencia de notificación personal en el término señalado, debía surtir la notificación por edicto, el cual se fijaba en el alcaldía por el término de 15 días y se ordenaba la comunicación de la parte resolutive en un diario de amplia circulación y en medio radial. Por último, era obligatorio, cuando el nombre del propietario figurara en el directorio telefónico, enviarle copia del edicto a todas las direcciones que allí aparecían. El acto además, debía inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.*

*Luego se otorgaba a los propietarios 15 días, contados a partir de la notificación de la resolución, para que ejercieran su derecho de contradicción mediante la solicitud de práctica de pruebas. El término para decretar las pruebas era de cinco días hábiles y para practicarlas de quince. Posteriormente, dentro de los veinte días siguientes, si definitivamente se encontraba demostrada la causa extinctionis, debía proferirse acto administrativo que declarara la extinción del dominio. Este término era perentorio, pues no cumplirlo conllevaba la imposibilidad de continuar el procedimiento y la pérdida de efectos de la inscripción realizada en la Oficina de Instrumentos Públicos. En la resolución expedida por el alcalde debía especificarse el uso o destino que en lo sucesivo se le daría al inmueble, de conformidad con el plan de desarrollo, el plan de desarrollo simplificado o el uso que le asigne la oficina de planeación departamental, según el caso. La publicidad debía surtir cumpliendo idénticas formalidades a las exigidas para el acto de iniciación de la actuación administrativa.*

*Contra la resolución que declarara la extinción de dominio cabía sólo el recurso de reposición, el cual debía interponerse dentro de los quince días siguientes a la notificación personal de la decisión de la administración o de la desfijación del edicto. La administración debía pronunciarse en un término de dos meses contados a partir del momento de interposición del mecanismo de impugnación, de forma tal que el incumplimiento de éste término configuraba silencio administrativo negativo e imposibilitaba el pronunciamiento de la autoridad. Si se trataba de un municipio de menos de 100.000 habitantes, operaba el fenómeno del silencio administrativo positivo.*



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

*Adicionalmente, la ley 9ª de 1989 declaró como utilidad pública e interés social la adquisición de derechos reales principales sobre el inmueble objeto de la declaratoria de extinción de dominio. De forma tal que estas posiciones activas no constituían un impedimento al ejercicio de la potestad confiada al alcalde como autoridad municipal, lo cual no significaba el sacrificio de las mismas, dado que el legislador impuso la obligación de adelantar el correspondiente proceso de expropiación, lo que de suyo implicaba el pago de la indemnización correspondiente.*

*De otro lado, la posibilidad de declaratoria de extinción de dominio no estaba supeditada exclusivamente a los inmuebles de propiedad privada, se extendía también a los inmuebles de las entidades públicas catalogados como patrimoniales o fiscales, como quiera que el legislador sólo excluyó a aquellos predios ubicados en zonas donde hubieran ocurrido desastres naturales calificados como tales por INGEOMINAS o por el HIMAT.*

De lo expuesto se tiene que frente a la decisión definitiva de extinción de dominio de la Ley 9 de 1989 sólo procedía el recurso de reposición, razón por la cual con la interposición de este último se agotaba la vía gubernativa y, por consiguiente, se abría la vía jurisdiccional.

Ahora, teniendo en cuenta que la actora no fue parte del proceso administrativo en cuestión, toda vez que la propiedad de los predios, que fueran englobados en el folio de matrícula 080-56072 (fl. 110, c. ppal), fue adquirida cuando estaba ejecutoriada la extinción del dominio (ver *supra* 1.3.4. en el cual se tiene que las compraventas se inscribieron en diciembre de 1995 y enero de 1996, al tiempo que la decisión de extinción quedó ejecutoria el 14 de noviembre de 1995 con la notificación por edicto, *supra* 1.3.3), no es posible contar desde este último momento la caducidad de la acción.

En ese orden, está probado que desde el 27 de febrero de 1996, la señora Judith Rose Gorsira de Castro, en su condición de representante legal de la sociedad Inversiones Gorsira S. en C., aquí demandante, solicitó al demandado que se la excluyera de la aplicación de las resoluciones 396 y



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

561 de 1995 (fls. 1367 y 1367, c. 7, copia auténtica). Lo anterior significa que desde ese momento se notificó de la extinción de dominio sobre el predio de matrícula inmobiliaria 080-002251, por conducta concluyente<sup>14</sup>.

En consecuencia, al día siguiente a la fecha en que se conoció de la actuación administrativa, el 28 de febrero de 1996, comenzó a correr el término de que trata el 136 del Código Contencioso Administrativo, norma que en el momento de presentación de la demanda aún no había sido modificada por la Ley 446 de 1998 y que establecía que debía utilizarse la acción de nulidad y restablecimiento del derecho *“al cabo de cuatro meses, contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso”*. Por lo tanto, como la demanda se presentó el 17 enero de 1997 es claro que el operó el fenómeno de la caducidad.

Ni siquiera si se toma la fecha en que le resolvieron la solicitud del 27 de febrero de 1996 puede concluirse que la acción fue oportuna. Efectivamente, la respuesta que está contenida en la resolución 080 del 18 de marzo del mismo año (fls. 1370 a 1372, c. 7, copia auténtica), fue conocida por la actora desde el 28 de ese mes, como da cuenta el texto de la tutela que presentó en contra de la decisiones de extinción, en donde la relacionó como uno de lo anexos (fl. 1395, c. 7). En consecuencia, tampoco

---

<sup>14</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 26 de julio de 2011, exp. 16.131, M.P. Enrique Gil Botero. En esa oportunidad, se precisó: *“Sin embargo, ya de tiempo atrás esta corporación ha señalado que esta forma de notificación también comprende supuestos en los cuales con las actuaciones del destinatario del acto administrativo se pueda deducir que éste conoce su contenido, pues el vacío existente en el C.C.A. debe llenarse con las normas del C.P.C., específicamente con el artículo 330 que reza: // “Cuando una parte o un tercero manifieste que conoce determinada providencia o la mencione en escrito que lleve su firma, o verbalmente durante una audiencia o diligencia, si queda constancia en el acta, se considerará notificada personalmente de dicha providencia en la fecha de presentación del escrito o de la audiencia o diligencia”*.



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

desde ese momento puede tenerse como presentada en tiempo la demanda.

Ahora, la actora funda la nulidad en que con los actos demandados se le extinguió el derecho de dominio sobre parte de sus bienes, sin que se le haya permitido hacer valer los derechos en el trámite adelantado. Empero, observa la Sala que las compraventas de los inmuebles de la actora, que fueran englobadas en el folio de matrícula 080-56702 (numeral 1.3.4. infra), se registraron con posterioridad a la iniciación del trámite de extinción de dominio e, incluso, de la ejecutoria de la decisión que finalizó esa actuación.

En efecto, las inscripciones ante la Oficina de Instrumentos Públicos de Santa Marta se verificaron el 22 de diciembre de 1995 y el 30 de enero de 1996 (fls. 110 a 116, c. ppal), mientras que la resolución 113 del 15 de marzo de 1995, se inscribió en el folio de matrícula del inmueble objeto de la actuación administrativa enjuiciada desde el 25 de abril de ese mismo año (fl. 109 rev., c. ppal) y la ejecutoria de la decisión que finalizó la extinción de dominio se produjo el 14 de noviembre siguiente (fl. 916 y 917, c. 2), cuando se desfijó el edicto de la resolución 561 del 13 de octubre de 1995, que resolvió los recursos en contra de la decisión de extinción.

En ese orden, vale llamar la atención que todas las ventas que dieron lugar a la apertura de los folios de matrícula de los predios de propiedad de la sociedad actora, que fueron globalizados en el folio de matrícula 080-56072, se originaron en las enajenaciones que hizo el señor Helión Rojas Villero entre el 19 y 22 de diciembre de 1995 (numeral 1.3.4. infra), es decir, cuando la actuación administrativa demandada ya estaba ejecutoriada. Además, el señor Rojas Villero fue vinculado y actuó dentro de la actuación adelantada por el distrito demandado para para declarar la extinción de dominio (fls. 246 a 248 y 266, c. 3, allí obran el recurso de reposición

*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

que interpuso el señor Rojas Villero en contra de la resolución 113 de 1995 que abrió la actuación de extinción de dominio y la notificación auto que resolvió ese mismo recurso; fls. 688, 811 a 815 y 915, c. 2, obran en esos folios la notificación y el recurso de reposición frente a la resolución 396 de 1995 que declaró la extinción del predio, y la notificación de la resolución que resolvió el recurso de reposición).

De lo anterior se colige que los negocios efectuados por la sociedad actora, sobre parte de los bienes cuyo dominio ya había sido extinguido, tampoco reviven los términos legales para adelantar las acciones judiciales tendientes al control de legalidad de los actos que en esta oportunidad se pretende someter a juicio.

En consecuencia, se declarará la caducidad de la acción.

Por último, cabe advertir que como la presente demanda fue inscrita en el folio de matrícula 080-0002251 (fls. 258 y 259. c. ppal) y teniendo en cuenta que las pretensiones no están llamadas a prosperar, se ordenará que se levante la referida inscripción, toda vez que esta sólo es obligatoria en los casos en que prosperen las pretensiones, según lo dispone el inciso 5 del literal a) del numeral 1 del artículo 690 del Código de Procedimiento Civil<sup>15</sup>, aplicable por la remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, normas con fundamento en las cuales se ordenó esa inscripción.

---

<sup>15</sup> Ese aparte prescribe: “En el proceso ordinario se aplicarán las reglas que a continuación se indican: 1º (...) a) (...) // Si la sentencia fuere favorable al demandante, en ella se ordenará su registro y la cancelación de los registros de las transferencias de propiedad, gravámenes y limitaciones al dominio efectuados después de la inscripción de la demanda, si los hubiere; cumplido lo anterior, se cancelará el registro de ésta, sin que se afecte el registro de otras demandas. Si en la sentencia se omitiere la orden anterior, de oficio o a petición de parte la dará el juez por auto que no tendrá recursos y se comunicará por oficio al registrador (...)”.



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*

*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*

*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*

*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*

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

## **F A L L A**

**PRIMERO: DECLARAR** probada la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la sociedad Inversiones Gorsira S. en C., frente a la nulidad de las resoluciones 396 del 12 de julio y 561 del 13 de octubre de 1995.

**SEGUNDO: DECLARAR** probada la ineptitud sustantiva de la demanda frente a la pretensión contenida en el literal b) del numeral 1, en los términos de la parte considerativa de la sentencia y, en consecuencia, **INHIBIRSE** para pronunciarse al respecto.

**TERCERO: REVOCAR** la suspensión provisional de los numerales 3 y 4 del acta del 18 de septiembre de 1996, en los términos de esta providencia.

**CUARTO: OFICIAR** a la Oficina de Instrumentos Públicos del Círculo de Santa Marta, con el fin de que levante la inscripción en el folio de matrícula 080-002251, o el que corresponda al predio objeto del presente proceso<sup>16</sup>.

**QUINTO:** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** la presente actuación.

---

<sup>16</sup> Lo anterior, toda vez que el 2 de febrero de 1998, fecha en que se informó sobre la inscripción ordenada por esta Corporación, la Registraduría de Instrumentos Públicos del Círculo de Santa Marta advirtió que el folio de matrícula 080-0002251 se dividió en los folios de matrícula 080-00644861, 080-00644862 y 080-00644863 (fl. 263, c. ppal).



*Acción de nulidad y restablecimiento – Expediente 13.080*  
*Actora: Sociedad Inversiones Gorsira Cía. S. en C.*  
*Demandado: Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta*  
*Declara probada las excepciones de caducidad e ineptitud sustantiva de la demanda*  
**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Presidente

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Magistrada

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Magistrado