



Cartagena de Indias D. T y C., veintiocho (28) de abril de dos mil diecisiete (2017)

<b>Acción</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<b>Radicado</b>	<b>13-001-23-33-000-2017-01038-00</b>
<b>Demandante</b>	<b>GOBERNACIÓN DE BOLÍVAR</b>
<b>Demandado</b>	<b>ACUERDO No. 017 DEL 7 DE SEPTIEMBRE DE 2016 DEL MUNICIPIO DE ARENAL</b>
<b>Magistrado Ponente</b>	<b>MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ</b>
<b>Tema</b>	<i>Invalidez de la disposición que autoriza al alcalde para ceder bienes baldíos a particulares, por establecer un trámite diferente a las normas superiores que regulan el tema.</i>

## **I. ANTECEDENTES**

### **1.1. La demanda<sup>1</sup>.**

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, presentó observaciones contra Acuerdo N° 017 del 7 de septiembre de 2016, "*Por medio del cual faculta al alcalde municipal para que ejecute el proceso de formalización de predios en el municipio de Arenal, Bolívar*".

### **1.2. Normas violadas y concepto de la violación**

Considera que el acuerdo objeto de observaciones, es contrario a lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997; y, en el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, por las siguientes razones:

El Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, sostiene que, el concejo municipal no puede establecer un procedimiento autónomo y ajeno a lo dispuesto en la ley para hacer un proceso de titulación, compraventa o adjudicación, pues ya el ordenamiento jurídico ha dispuesto un procedimiento específico para ello.

Manifiesta, que sobre la titulación de los bienes baldíos, a la luz del art. 123 de la Ley 388 de 1997, se pronunció el Consejo de Estado, Sala de Consulta civil, en providencia del 4 de noviembre de 2004, concluyendo que al pasar los bienes inmuebles de tener la calidad de baldíos a bienes fiscales, debe

---

<sup>1</sup> Folios 27-44



aplicárseles el procedimiento establecido en la Ley 1001 de 2005, con las condiciones de ocupación del artículo 2 de la citada norma y conforme al procedimiento establecido en el Decreto 4825 de 2011; y que, de no ajustarse los hechos a las condiciones de ley, podrá procederse a la transferencia de los inmuebles, observando las normas que sobre lo pertinente dispone la Ley 80 de 1992.

### **1.3. Actuación procesal**

Una vez recibido el expediente de la referencia, este Tribunal procedió a realizar el estudio de admisión, encontrándose que la misma no cumplía con los requisitos establecidos en el art. 162 del CPACA, por lo cual, mediante auto del 8 de febrero de 2017<sup>2</sup>, se decidió inadmitirla, para que fuera corregida.

Con oficio del 17 de febrero de 2017<sup>3</sup> la Gobernación de Bolívar presentó corrección de la observación, por lo cual la misma fue admitida con auto del 15 de marzo de 2017<sup>4</sup>.

La anterior actuación, fue notificada al Agente del Ministerio Público y al Presidente del Concejo de Arenal, surtiéndose la fijación en lista de la demanda entre los días 30 de marzo y 19 de abril de 2017<sup>5</sup>.

## **II.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1. Control de legalidad**

No se advierten irregularidades sustanciales o procedimentales que conlleven a decretar la nulidad total o parcial de lo actuado, al observarse el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 121 del Decreto 1333 de 1986. Se resalta que en el presente asunto no fue necesario agotar la etapa de pruebas, toda vez que no se solicitó la práctica de las mismas.

### **2.2. Competencia**

Es competente este Tribunal para resolver en única instancia el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de observaciones formuladas por el Gobernador del Departamento de Bolívar acerca de la constitucionalidad y legalidad de un Acuerdo Municipal.

---

<sup>2</sup> Folio 36-37

<sup>3</sup> Folio 39-43

<sup>4</sup> Folio 45-46

<sup>5</sup> Folio 48-49



### **2.3. Problema Jurídico**

De lo consignado en los antecedentes, se colige que el problema jurídico a resolver se contrae en establecer si ¿Es procedente declarar la invalidez del Acuerdo N° 017 del 7 de septiembre de 2016, por ser violatorio de la Ley 137 de 1959, en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997; y, en el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, al crear un procedimiento diferente para efectos de adjudicación de bienes baldíos y fiscales?

### **2.4. Tesis**

La Sala declarará la invalidez del Acuerdo N° 017 del 7 de septiembre de 2016, por ser violatorio de la Ley 137 de 1959, en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997; y, en el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, al crear un procedimiento diferente para efectos de adjudicación de bienes baldíos y fiscales.

La anterior tesis se soportará en los argumentos que a continuación se exponen:

### **2.5. Marco normativo**

De acuerdo con los argumentos del Secretario del Interior de la Gobernación de Bolívar, el acuerdo demandado es violatorio de la Ley 137 de 1959, del artículo 123 de la Ley 388 de 1997; y, del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, Ley 137 de 1959, en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997; y, en el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005.

Se tiene entonces, que el Congreso de la Republica de Colombia, en diciembre de 1959, expidió la ley 137, "*Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones*", de la cual se transcriben sus principales apartes:

**“ARTICULO 1°** *Se presume que no han salido del patrimonio nacional y que son de propiedad del Estado, los terrenos que constituyen la zona urbana del Municipio de Tocaima, en el Departamento de Cundinamarca, comprendidos dentro de la línea establecida al efecto por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", y que se describe a continuación: (...)*

**ARTICULO 3°** *Cédese a favor del Municipio de Tocaima la propiedad de los terrenos a que se refiere el ARTICULO 1°, a condición de que éste proceda a transferir a los propietarios de mejoras el dominio de los respectivos solares a título de compraventa, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.*

**ARTICULO 4°** *Dentro del término de dos años, contados a partir de la vigencia de esta Ley, los propietarios de mejoras podrán proponer al Municipio de*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 002**  
**SENTENCIA No. 26 /2015**

**SIGCMA**

Tocaima la compra de los respectivos solares, y éste procederá a vendérselos con preferencia a cualquier otro proponente, y a expedirles la correspondiente titulación, cumpliendo los requisitos que a continuación se expresan:

En cada caso se procederá a hacer el avalúo del respectivo solar por peritos designados así: uno por el Municipio, otro por el proponente y un tercero nombrado por los dos anteriores;

El precio de venta será el equivalente al 10% del avalúo a que se refiere el inciso anterior, y

El Municipio destinará los fondos que le produjeren los contratos de compraventa de los solares, a la construcción del acueducto de Tocaima.

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

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

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

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

**ARTICULO 7º** Cédense a los respectivos Municipios los terrenos urbanos, de cualquier población del país que se encuentren en idéntica situación jurídica a los de Tocaima, y para su adquisición por los particulares se les aplicará el mismo tratamiento de la presente Ley".

La normativa anterior, fue reglamentada por medio de los Decretos 1943 del 18 de agosto de 1960 y 3313 del 17 de diciembre de 1965 que regulan lo relativo a la venta de los solares, por parte del municipio; al respecto, el artículo 4º del Decreto 3313 de 1965 expone:

"Artículo 4º.- Los terrenos baldíos comprendidos dentro del área urbana señalada por los Concejos municipales o de aquella que resulte de aplicar el criterio del artículo 3º del decreto 59 de 1938, no serán adjudicados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, y estarán sometidos a las normas de venta contempladas en la ley 137 de 1959 y del decreto 1943 de 1960. (subraya fuera de texto)



Con posterioridad, en el año 1997, el Congreso de la Republica de Colombia, expidió una nueva normatividad, frente al tema de la adjudicación de baldíos, en la cual se dispuso:

**“Ley 388 de 1997:**

**ARTÍCULO 123°.-** De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente Ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales

**Artículo 124°.-** Reglamentado por el Decreto Nacional 1198 de 1999 La Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, podrá transferir mediante resolución administrativa que hará las veces de título traslativo de dominio, los derechos a los adjudicatarios o beneficiarios de unidades habitacionales y comerciales. Igualmente la unidad trasladará mediante resolución, las áreas correspondientes a cesiones y espacio público a los municipios y distritos. El Gobierno Nacional reglamentará esta facultad.

*Los inmuebles y demás bienes de las entidades públicas municipales o distritales liquidadoras o en liquidación pasarán a las instituciones públicas que determinen los concejos municipales, por iniciativa de las respectivas administraciones de los municipios o Distritos Especiales”*

Con posterioridad a lo anterior, se expidió la Ley 1001 de 2005, “por medio de la cual se adoptan medidas respecto a la cartera del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, y se dictan otras disposiciones”, que en su artículo 2º expone:

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.*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 002**  
**SENTENCIA No. 26 /2015**

**SIGCMA**

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

*Artículo 6°. Reglamentado por el Decreto Nacional 4825 de 2011. Facúltese al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, para ceder mediante resolución administrativa a título gratuito a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos de su propiedad y los de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial, la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, que actualmente estén destinados o tengan vocación de uso público, planes viales o zonas de cesión.*

*Parágrafo 1°. Para los efectos de que trata este artículo, el Inurbe, en Liquidación, procederá a determinar sobre sus inmuebles y los demás que le sean transferidos, las áreas susceptibles de ser enajenadas a terceros y las de uso público y zonas de cesión, debiendo efectuar la transferencia de estas dos últimas a las entidades territoriales del orden municipal o distrital, sin más requisito que la resolución administrativa indicada.*

*Parágrafo 2°. El Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, en Liquidación, podrá ceder mediante resolución administrativa a título oneroso y como dación en pago a las entidades del orden municipal o distrital en las cuales se hallen ubicados los bienes o los terrenos que conformen el plan vial del respectivo ente territorial que sean de su propiedad y los de los desaparecidos Instituto de Crédito Territorial o de la Unidad Administrativa Especial Liquidadora de los Asuntos del Instituto de Crédito Territorial, que actualmente estén destinados, tengan vocación o hagan parte del Plan Vial Municipal*

Los artículos precedentes fueron reglamentados el Decreto 4825 del 20 de diciembre de 2011, el cual dispuso, entre otras cosas lo siguiente:

*“Artículo 1°. Ámbito de aplicación. El presente decreto se aplica en sus primeros tres capítulos a las transferencias a título gratuito que en desarrollo del artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, deben efectuar las entidades públicas del orden nacional y que decidan adelantar las demás entidades públicas, propietarias de bienes inmuebles fiscales urbanos, ocupados parcial o totalmente con vivienda de interés social, siempre y cuando dicha ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001.*

*De igual modo, se aplica a las transferencias que en cumplimiento del artículo 90 de la Ley 1151 de 2007, decidan efectuar las entidades públicas del orden nacional o territorial de carácter no financiero que hagan parte de cualquiera de las ramas del poder público o los órganos autónomos e independientes.*



Artículo 2°. *Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en el presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:*

*Bien fiscal tituable: De acuerdo con lo señalado en el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, se entienden como bienes fiscales titulables aquellos bienes que son propiedad de entidades estatales pero que no son de uso público o afectados a un uso o servicio público, los cuales están ocupados con vivienda de interés social, siempre y cuando dicha ocupación ilegal haya ocurrido con anterioridad al treinta (30) de noviembre de 2001, que no estén destinados para salud o educación, no se encuentren en zonas insalubres, de riesgo o en zonas de conservación o protección ambiental y en general que no hacen parte de las áreas relacionadas en los artículos 35 y 37 de la Ley 388 de 1997.*

Artículo 3°. *Atribución de facultades. De acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto, los representantes legales de las entidades públicas, deberán estar debidamente facultados para transferir gratuitamente los bienes fiscales titulables que se encuentren en su patrimonio.*

Artículo 4°. *Planteamiento del proyecto. Para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2° de la Ley 1001 de 2005, las entidades públicas del orden nacional, deberán plantear el proyecto de titulación a desarrollar en consideración con las normas urbanísticas vigentes, su viabilidad técnica, jurídica y financiera, de conformidad con la Ley 152 de 1994 y demás normas que le modifique, adicione o sustituya, el cual podrá ser impulsado de oficio o a petición de parte"*

## **2.6. Caso concreto**

Se encuentra, a folio 9-19 del expediente, el texto del Acuerdo N° 017 del 7 de septiembre de 2016, "Por medio del cual faculta al alcalde municipal para que ejecute el proceso de formalización de predios en el municipio de Arenal, Bolívar".

Los apartes acusados del texto del acuerdo, son los siguientes:

*"ARTÍCULO PRIMERO: Facúltese al Alcalde Municipal para que transfiera o ceda a título de compraventa los bienes baldíos ejidos urbanos correspondientes al área que se encuentre ocupado o en posesión material el interesado en legalizar o comprar dicho terreno.*

*El área a legalizar por parte de la Administración Municipal será verificada por la Secretaria de Planeación, en donde se constara el área total de los linderos, que la posesión a la tenencia tenga como mínimo (5) años, que el predio no esté en zona de alto riesgo y que no tenga pleitos jurídicos pendientes de la solicitud de adjudicación se le notificará a los colindantes y demás interesados en dicha legalización.*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 002**  
**SENTENCIA No. 26 /2015**

**SIGCMA**

*ARTÍCULO SEGUNDO: El ciudadano que solicite en adjudicación un predio que tenga las características de baldío o de ejido municipal de acuerdo a lo establecido en las normas enunciadas y que aporte todos los documentos que permitan a la entidad territorial hacer la adjudicación administrativa deberá cancelar a favor del municipio por concepto de pago del lote que se adjudica los siguientes valores:*

- *El valor por metro cuadrado en el estrato Uno será de 2 % sobre el salario mínimo legal diario vigente*
- *El valor por metro cuadrado en el estrato Dos será del 3 % sobre el salario mínimo legal diario vigente*
- *El valor por metro cuadrado en el estrato Tres será del 4 % sobre el salario mínimo legal diario vigente*

*PARÁGRAFO: De acuerdo a lo establecido en la ley 1182 de 2006 no se podrán adjudicar baldíos superiores a CINCO MIL METROS CUADRADOS (5.000 M2) en las zonas urbanas y la base para la legalización será siempre el avalúo catastral del predio. Las mejoras de estar reconocidas serán englobadas en la escritura pública una vez adjudicado el predio para obtener el avalúo total con el cual se cobrará el impuesto predial unificado.*

*ARTÍCULO TERCERO: los lotes que reúnan las condiciones para ser adjudicado por la administración municipal como baldíos o ejidos municipales deben garantizar:*

- *Que los solicitantes tengan posesión regular de ellos en nombre propio en forma continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad como mínimo durante cinco años.*
- *Acreditar ante la administración que no existe sobre el predio ningún proceso pendiente en que se discuta en dominio a la posesión de! mismo iniciado con la anterioridad a la presentación del servicio de la solicitud de legalización.*
- *Carecer de título inscrito ante autoridades competentes.*
- *Entregar los planos con el área y los linderos del predio que se solicita en adjudicación.*
- *Que el predio se encuentre ubicado en los estratos 1, 2 y 3.*
- *Presentación de documentos de falsa tradición o de título aparente tales como:*
  - ✓ *Promesa de compraventa*
  - ✓ *Compra de mejora o derechos sobre el inmueble*
  - ✓ *Certificado de no encontrarse en zona de alto riesgo inundable, protección*





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 002**  
**SENTENCIA No. 26 /2015**

**SIGCMA**

- ✓ ambiental o reserva forestal 7 No estar dentro de la categoría de bienes imprescriptible de uso público Y No estar protegido por organismos del estado o tener sobre el predio
- ✓ medidas cautelares

*PARÁGRAFO: En caso de encontrarse dudas en la documentación presentada se ordena la publicación de un edicto emplazatorio en un periódico de amplia circulación en la página Web del municipio en las emisoras y en la cartelera municipal para que todas aquellas personas que tengan que interponer recursos este procedimiento tengan una vigencia de treinta (30) días.*

*ARTÍCULO CUARTO: Para realizar todos los trámites de revisión de documentos de atención de las solicitudes de los ciudadanos y de legalización de predios que cumplan con lo dispuesto en el presente acto la administración municipal encomendará esta actividad al Fondo de Vivienda de Interés Social y Prioritario y Reforma Urbana del Municipio en coordinación con el equipo jurídico con que cuente el Municipio.*

*ARTÍCULO QUINTO: Los costos en lo que se haya que incurrir para la legalización de los predios baldíos o ejidos municipales correrán por cuenta del solicitante.*

*ARTÍCULO SEXTO: El Municipio reglamentará el procedimiento administrativo que se surtirá para la legalización de los predios y los difundirán por todos los medios a fin de que la comunidad los conozcan y pueda acceder a ellos en igualdad de condiciones.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación".*

Encuentra la Sala, que las observaciones formuladas por el Secretario del Interior de la Gobernador de Bolívar se circunscriben a que, no es posible que el Concejo de Arenal faculte al Alcalde de dicho ente territorial para que enajene los bienes baldíos que se encuentren en el perímetro urbano del municipio, bajo un procedimiento diferente al que la ley establece.

Así las cosas, se tiene que la Ley 137 de 1959, dispone que la Nación cede a los municipios los bienes baldíos que se encuentren en su jurisdicción, para efectos de que éstos los vendan, de manera preferente a quienes lo estén ocupando de manera irregular y le hayan realizado mejora.

Para ello, el interesado deberá hacer la solicitud al ente territorial a más tardar dentro de los 2 años siguientes de la expedición de la ley en comento (año 1961), a efectos de que el costo a pagar por el inmueble se reduzca en un 90% del valor comercial, es decir, el particular solo pagaría el 10% del valor del inmueble. De igual manera, podía presentarse la solicitud de compra con posterioridad al término antes descrito, pero el valor del inmueble sería entonces del 100% del avalúo.



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

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

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

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

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

*(...)*

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

*Es conveniente anotar que el mecanismo utilizado respeta la propiedad de los baldíos en cabeza de la Nación, pues no hay una transferencia de la titularidad de los mismos a las entidades territoriales, sino que tan sólo se cedían bajo condición suspensiva para que el municipio procediera a su venta y obtuviera el precio correspondiente, pero si no se efectuó esa venta, el municipio no adquirió la propiedad de los mismos. La cesión de los terrenos baldíos se encontraba, pues, supeditada a una condición suspensiva, que en los términos del artículo 1536 del código Civil significa que "mientras no se cumple, suspende la adquisición del derecho" y por consiguiente, hay que entender que si el municipio no procedía a venderlos a los propietarios de las mejoras, la cesión no*



se efectuaba. En tal virtud, la Nación conservaba su dominio. En otros términos, la cesión a favor de los municipios no operaba por su sola consagración legal, pues tenía lugar en la medida del cumplimiento de la condición a la que estaba sujeta, esto es, la transferencia de los predios a favor de los propietarios de las mejoras, de manera que al no cumplirse la condición el municipio no adquiría la propiedad de los baldíos urbanos.

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

(...)

La ley 388 de 1997 "Por la cual se modifica la ley 9ª de 1989, y la ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones" es de difícil interpretación en cuanto a la primera frase de la misma que dice "de conformidad con lo dispuesto en la ley 137 de 1959" pues a primera vista parece indicar que desde tal año los baldíos urbanos pertenecen a los municipios y no a la Nación. De lo expuesto en el acápite anterior, es claro que esta interpretación no es precisa, pues la ley 137 de 1959 no cedió ni entregó la propiedad de este tipo de inmuebles a tales entidades territoriales. En estricto sentido se cedió el derecho a obtener el precio de venta sobre los baldíos ocupados al momento de expedirse la ley, pero su regulación no fue más allá.

**El artículo 123, que hace parte de la ley 388 de 1997, organizó el actual sistema de ordenamiento territorial a cargo de los municipios, por lo que es lógico entender que la cesión de los baldíos urbanos efectuada en esa misma ley, debe integrarse a la totalidad del ordenamiento territorial y manejarse con miras a su cabal realización. De esta manera, las finalidades de la cesión de los baldíos a las entidades territoriales son entonces las previstas en las leyes 9a. y 388 y, como se verá enseguida, las de la ley 768 de 2002, mas no el arbitrio rentístico que se desprende de la ley 137 de 1959.**

**De esta afirmación se desprende que los ocupantes de los inmuebles baldíos urbanos carecen de derecho a la adjudicación o compra del inmueble, pues los municipios o distritos deben destinar los mismos a realizar los fines de las leyes de ordenamiento territorial, tales como: vías públicas, espacio urbano, servicios**



***públicos, programas de vivienda de interés social, etc. Los municipios y distritos tienen entonces la obligación de recuperar los bienes baldíos ocupados con el fin de dedicarlos a las finalidades mencionadas.***

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

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

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

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

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

En orden a lo expuesto, advierte la Sala que efectivamente existe una legislación que regula el tema de la adjudicación de los bienes baldíos y



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR**  
**SALA DE DECISIÓN ESCRITURAL No. 002**  
**SENTENCIA No. 26 /2015**

**SIGCMA**

fiscales, la cual establece unos requisitos, precios y objetivos especiales que no pueden ser dejadas de lado por el Concejo Municipal de Arenal a la hora de facultar al alcalde para realizar las ventas correspondientes. En ese sentido, no puede el Concejo Municipal de Arenal proceder a crear una regulación diferente y contraria a una normatividad superior que ya existe y que regula la materia.

Así las cosas, y como quiera que los bienes baldíos y fiscales solo pueden ser utilizados para fines concernientes al plan de ordenamiento territorial, es decir, para la construcción de vías públicas, espacio urbano, servicios públicos y programas de vivienda de interés social, y no para otro tipo de destinación, se procederá a declarar la invalidez del Acuerdo N° 017 del 7 de diciembre de 2016.

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

**III. - FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR** la invalidez del Acuerdo N° 017 del 7 de septiembre de 2016, "*Por medio del cual faculta al alcalde municipal para que ejecute el proceso de formalización de predios en el municipio de Arenal, Bolívar*".

**SEGUNDO: COMUNICAR** esta determinación al señor Alcalde Municipal de Arjona – Bolívar, al Presidente del Concejo Municipal de dicho municipio y al Gobernador de Bolívar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Constancia. El proyecto de esta Sentencia fue considerado y aprobado en Sala de Decisión según acta No. 26.*

**LOS MAGISTRADOS**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS      LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ**  
**En uso de incapacidad**