

DIMAR-Funciones / CAPITANÍA DE PUERTOS-Funciones / INSTITUTO AGUSTÍN CODAZZI-Funciones / REGISTRO CATASTRAL / CERTIFICADO DE BIEN PÚBLICO-Improcedencia

El [Decreto Ley 2324 de 1984](#) dispuso que la DIMAR tiene atribución de adelantar y fallar investigaciones por construcciones indebidas o no autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a su jurisdicción e imponer sanciones correspondientes. Del contenido de estas disposiciones, que son las únicas del mencionado decreto que guardan relación con la medida adoptada en el oficio que sirvió de fundamento al acto acusado, no se infiere que la DIMAR o las Capitanías de Puerto puedan, a título de colaboración, exigir al Instituto Geográfico Agustín Codazzi que se abstenga de hacer registros de referencias catastrales. Consecuencia de la declaratoria anterior no es, como lo solicita la actora, que se ordene a la demandada hacer el loteo general del predio referenciado catastralmente bajo el número 000200010267000, sino que al volver las cosas al estado anterior debe entonces el Instituto Geográfico Agustín Codazzi dar trámite a la solicitud de aquélla.

ACTO DE TRÁMITE / ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA-Suspensión / JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA / COMPETENCIA

La DIMAR no otorga el certificado que reclama el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para continuar el trámite, por lo menos hasta que concluya la investigación a que alude el citado oficio, y desde este punto de vista las exigencias a que el acto acusado se contrae no pueden satisfacerse, lo cual impide la continuación de la actuación administrativa, haciéndose por lo mismo este acto de trámite enjuiciable ante esta jurisdicción.

Consejo de Estado.-Sala de lo Contencioso Administrativo.-Sección Primera. Santa Fe de Bogotá, D.C., cuatro (4) de agosto de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Consejero Ponente: DR. ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ.

Referencia: Expediente No. 3081. Acción: Nulidad. Actora: SOCIEDAD EDRIMAN LIMITADA.

La Sociedad Edriman Limitada, a través de apoderada y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del C.C.A., ha ocurrido ante esta Corporación a fin de que mediante sentencia se hagan las siguientes declaraciones:

1a.): Es nulo en su totalidad el acto administrativo No. 7.1 / 001045 de 31 de enero de 1994, en virtud del cual se niega la inscripción del loteo general del predio referenciado catastralmente bajo el número 000200010267000, expedido por el Director Seccional del Atlántico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

2a.): Como consecuencia de la anterior declaración se restablezca en su derecho a la demandante inscribiendo el loteo general del predio antes enunciado.

I.-FUNDAMENTOS DE DERECHO:

En apoyo de sus pretensiones la actora adujo, en síntesis, los siguientes cargos de violación:

1o.): El acto acusado viola el artículo 58 de la Constitución Política, por cuanto la propiedad de la actora está en conformidad con la ley. Se violó esta norma constitucional por una falsa motivación.

2o.): El Instituto Geográfico Agustín Codazzi se ha fundamentado para negar la inscripción del loteo general del predio de propiedad de la actora, en el Oficio No. 705 CP3-OFJUR-747 de 13 de septiembre de 1990, expedido por la Dirección General Marítima y Portuaria (DIMAR), en el cual le solicita a dicho Instituto abstenerse de inscribir, rectificar en el catastro, predios que colinden con el mar hasta tanto la Capitanía del Puerto no expida la correspondiente certificación de si están o no en predios denominados bienes de uso público; y en el estudio o concepto de la Oficina Jurídica de Catastro-Bogotá, que mediante el oficio No. OJ-1095 de 19 de abril de 1994 concluyó que jurídicamente era procedente darle cumplimiento a lo ordenado por la DIMAR, por cuanto ésta se apoyaba en los artículos 2o. y 5o. numerales 21, 22 y 26 del Decreto Ley No. 2324 de 1984.

El conflicto se centra es en la falta de competencia de la Capitanía del Puerto de Barranquilla para prohibirle al Instituto Geográfico Agustín Codazzi la inscripción de loteos, rectificaciones de áreas, etc., de predios que colinden con el mar, ya que esta función es competencia única y exclusiva de este ente censor y no de la DIMAR.

La Oficina Jurídica de Catastro de Bogotá no tuvo en cuenta la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declaró inconstitucional el decreto ley No. 2324 de 1984 en todas aquellas disposiciones en las cuales atribuía a la Dimar competencia para dictar regulaciones o reglamentos. Ello significa y confirma que la función de regulación, es decir, la de dictar normas de carácter general en cualquier esfera de la actividad nacional pertenece únicamente al legislador, conforme a lo señalado en el artículo 150 de la Constitución Política.

En consecuencia, el fundamento jurídico sobre el cual se basó el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para negar la inscripción del loteo general no existe

a la luz del derecho. En conclusión, si la Dimar carece de competencia para atribuirse esa facultad que se arrogó al expedir el oficio No. 705 CP3 OFJUR 747 de 13 de septiembre de 1990, todo acto que se expida con fundamento en él será ilegal y nulo.

El Subdirector de Catastro-Bogotá en su respuesta de 16 de marzo de 1994 a la consulta elevada vía fax el 2 del mismo mes y año, claramente manifiesta en el aparte 1o. y 2o. que no se requiere como requisito esencial la certificación de la Dimar para la inscripción del loteo general de predio, pero que existe una solicitud de la Dimar, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley No. 2324 de 1984, en el que se establecen los derechos de la Nación en la playas y litorales.

La controversia no versa sobre si se trata de bienes de uso público o nó, solo de una simple inscripción de loteo general de un predio previamente inscrito en el Catastro, la cual se encuentra dentro del giro normal de las funciones del Instituto como órgano censor, y en cumplimiento de lo establecido en el [Decreto No. 3496 de 1983](#), en concordancia con la Resolución No. 2555 de 1983.

II.-TRÁMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

II.1.-CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

II.1.1-. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a través de apoderado, contestó la demanda y para oponerse a las pretensiones de la actora adujo, en esencia, lo siguiente:

1o.): La negativa de efectuar el trámite de la mutación catastral por un loteo no puede configurar una violación del derecho de propiedad consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política, porque las inscripciones catastrales no tienen la virtud de constituirse en título de dominio ni de sanear los vicios de la propiedad, según lo han determinado los artículos 9o. del [Decreto No. 1301 de 1940](#) y 18 de la Resolución No. 2555 de 1983, emanada de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

2o.): La segunda argumentación del concepto de violación es un ataque al oficio No. 705CP3-OFJUR 747, expedido por la DIMAR, el 13 de septiembre de 1990, pero este acto administrativo no fue demandado en este proceso.

3o.) El oficio demandado no niega la inscripción del loteo general del predio de la actora sino que expresa que a la solicitud de desenglobe no se le puede dar trámite hasta tanto no se aporte el respectivo concepto o autorización de la

DIMAR de Barranquilla. Entonces dicho oficio es un acto administrativo de trámite.

II.1.2.-EXCEPCIONES:

INEPTA DEMANDA:

El oficio atacado no contiene una decisión definitiva del Instituto Geográfico Agustín Codazzi sino que reitera la solicitud de allegar un documento para continuar el trámite de la petición y la jurisdicción de los Contencioso Administrativo solamente conoce de las demandas contra actos administrativos definitivos, por lo cual debe declararse probada esta excepción y abstenerse la Corporación de decidir el fondo de la *litis*.

CADUCIDAD:

Si hipotéticamente se aceptara que hubo un acto administrativo del cual pudiera conocer el Consejo de Estado, ocurrió la caducidad, pues la posición del Instituto fue expuesta a la demandante el 29 de noviembre de 1993, y así lo confiesa ésta en el hecho segundo de la demanda.

Es más, en el hecho cuarto de la misma la actora confiesa que el 24 de diciembre de 1993, en horas de la tarde, el Instituto le envió el oficio No. 003721 en el cual le informan que dicho ente no dio trámite a la solicitud presentada porque no se anexó con los documentos la certificación de la DIMAR.

No resulta aceptable ni jurídico contar el término de caducidad desde la fecha de la tercera vez en que se manifestó a la actora que estaba suspendido el trámite de su petición.

III.-CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La señora Procuradora Segunda Delegada en lo Contencioso Administrativo ante el Consejo de Estado, en su visita de fondo se muestra partidaria de que se produzca un pronunciamiento inhibitorio porque, a su juicio, el oficio impugnado no constituye acto administrativo pues él se limita a informar a la peticionaria sobre el requisito necesario para proceder a resolver su solicitud.

IV.-CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Debe la Sala, en primer término, pronunciarse sobre las excepciones propuestas por la entidad demandada.

En cuanto a la excepción de inepta demanda la Sala considera que no tiene vocación de prosperidad. En efecto, si bien es cierto que el acto acusado se limita a expresar que no se puede dar trámite a la solicitud de la actora hasta tanto no se allegue el certificado de la DIMAR acerca de si se trata de bienes

de la Nación y / o sometidos a su Jurisdicción y se realice la correspondiente alinderación por parte del INCORA, de acuerdo con el [decreto No. 2031 de 1988](#) (folios 16 y 17), no lo es menos que el fundamento del mismo descansa en el oficio No. 705CP3-OFJUR 747, expedido por la Capitanía de Puerto de Barranquilla, el 13 de septiembre de 1990, en el cual ésta solicita al Instituto Geográfico Agustín Codazzi colaboración en el sentido de que, como medida preventiva, no efectúe el registro de referencias catastrales de lotes, entre otros, de la firma EDRIMAN, por cuanto en ese despacho cursa investigación administrativa contra ella por presunta ocupación indebida de terrenos de la Nación (folio 18).

De tal manera que la DIMAR no otorga el certificado que reclama el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para continuar el trámite, por lo menos hasta que concluya la investigación a que alude el citado oficio, y desde este punto de vista las exigencias a que el acto acusado se contrae no pueden satisfacerse, lo cual impide la continuación de la actuación administrativa, haciéndose por lo mismo este acto de trámite enjuiciable ante esta jurisdicción (artículo 50 *in fine* C.C.A.).

Respecto de la excepción de caducidad advierte la Sala que tampoco está llamada a prosperar ya que si bien es cierto que con anterioridad al acto acusado se le comunicó a la actora sobre la exigencia de aportar el certificado de la DIMAR, no lo es menos que sólo con la expedición de aquél se le dieron a conocer en concreto a la demandante los motivos por los cuales se hacía tal exigencia y fue lo que le permitió a ésta fundamentar los cargos de violación a través de la acción prevista en el artículo 85 del C.C.A.

Al no prosperar las excepciones, es del caso analizar el fondo del asunto.

Sobre el particular, cabe tener en cuenta lo siguiente:

El [decreto ley 2324 de 1984](#) "Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria", vigente cuando se expidió el oficio que sirvió de fundamento al acto acusado, en su artículo 5o. dispuso que la DIMAR tiene la atribución de adelantar y fallar investigaciones por construcciones indebidas o autorizadas en los bienes de uso público y terrenos sometidos a su jurisdicción e imponer las sanciones correspondientes.

El artículo 178 *ibídem* previó que los capitanes de Puerto deben hacer respetar los derechos de la Nación impidiendo ocupaciones de hecho, y que para ejercer tal atribución deben enviar a la DIMAR un informe pormenorizado al respecto para que se solicite al Agente del Ministerio Público que inicie las acciones del caso a fin de recuperar los bienes.

Del contenido de estas disposiciones, que son las únicas del mencionado Decreto que guardan relación con la medida adoptada en el Oficio que sirvió de fundamento al acto acusado, no se infiere que la DIMAR o las Capitanías de

Puerto puedan, a título de colaboración, exigir al Instituto Geográfico Agustín Codazzi que se abstenga de hacer registros de referencia catastrales.

Esta circunstancia, que ha debido observarla entidad demandada, lo cual no hizo, le da virtualidad de prosperar al segundo cargo del libelo demandatorio, por falsa motivación, como quiera que en el acto acusado que de aquella consideró que las normas del [Decreto Ley 2324 de 1984](#) le daban facultada la DIMAR para solicitar la abstención de registrar referencias catastrales, imponiéndole en consecuencia la obligación de exigir un certificado de la misma para tal efecto.

Por esta razón habrá de declararse la nulidad del acto acusado.

Consecuencia de la declaratoria anterior no es, como la solicita la actora, que se ordene a la demandada hacer el loteo general del predio referenciado catastralmente bajo el número 000200010267000, sino que al volver las cosas al estado anterior debe entonces el Instituto Geográfico Agustín Codazzi dar trámite a la solicitud de aquélla, de acuerdo con los documentos anexados a la misma y con fundamento en las normas que gobiernan las actuaciones administrativas catastrales, que fue lo que se abstuvo de hacer, por las razones anotadas en el acto cuestionado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por la autoridad de la Ley,

FALLA:

1o): DECLÁRASE la nulidad del Oficio No. 7.1 / 001045 de 31 de enero de 1994, expedido por el Director Seccional del Atlántico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

2o): Como consecuencia de la declaratoria anterior y, a título de restablecimiento del derecho, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Seccional del Atlántico debe dar trámite a la solicitud de la actora, de acuerdo con los documentos anexados a la misma y con fundamento en las normas que gobiernan las actuaciones administrativas catastrales.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE EN LOS ANALES DEL CONSEJO DE ESTADO Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del 3 de agosto de 1995.

LIBARDO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Presidente

ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ

NUBIA GONZÁLEZ CERÓN

YESID ROJAS SERRANO