

## **INCORA - Competencia**

Frente a la observación hecha por el apelante en su alegatos en esta instancia, en punto a una falta de competencia de esta Corporación, la Sala destaca que es competente, en virtud de la apelación por él interpuesta, para conocer el presente proceso proveniente del Tribunal Administrativo de Chocó, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 13 del Reglamento del Consejo de Estado, contenido en el Acuerdo 58 de 1999 (modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003), en el que se distribuyen los negocios por Secciones, teniendo en cuenta que se demanda en acción de nulidad y restablecimiento del derecho un acto administrativo de adjudicación de un bien Baldío expedido por el Incora.

**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO - INCORA. Término de caducidad. Cómputo / ACTO DE ADJUDICACION DE BALDIO - Término de caducidad. Cómputo / BALDIO - Acto de adjudicación. Término de caducidad. Cómputo / EXCEPCION DE CADUCIDAD - Carga de la prueba**

Aquella persona que con un acto de adjudicación de un terreno baldío se creyese lesionada en un derecho suyo amparado por una norma jurídica, podía ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho dentro de los dos (2) años siguientes a su publicación cuando ella fuere necesaria, o desde su ejecutoria en los demás casos (artículo 59 del Decreto 2275 de 1988). En el sub examine, considerando que la extensión del terreno adjudicado al señor Levy Levy es superior a cincuenta (50) hectáreas, la resolución de adjudicación a él realizada debía ser publicada en el Diario Oficial, con antelación a su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de manera que es claro que el término para el ejercicio oportuno de la acción debe contarse a partir de dicha publicación, y no como lo alega el apelante a partir de la inscripción del acto en el registro inmobiliario. Ahora bien, como el recurrente y el Incora fueron quienes plantearon la existencia de la caducidad, era a ellos a quienes correspondía cumplir con la carga de probar ese hecho exceptivo (artículo 175 del C.P.C), sobre la base de que la demanda fue instaurada con posterioridad a los dos años contados desde la fecha de la publicación de la resolución demandada. Sin embargo, teniendo en cuenta que no existe en el expediente la prueba de la publicación del acto en el Diario Oficial y, por ende, de su fecha, en el caso de que se hubiere realizado, es menester concluir que no se demostró por quienes alegaron la excepción, esto es, ni la entidad pública demandada ni el ahora apelante, la ocurrencia del fenómeno procesal de la caducidad para el tiempo de presentación de la demanda interpuesta por la señora Otilia Murillo Rivas.

**LEGITIMACION EN LA CAUSA - Noción / LEGITIMACION EN LA CAUSA - Diferente de la legitimación en el proceso / LEGITIMACION EN EL PROCESO - Diferente a la legitimación en la causa / LEGITIMACION EN EL PROCESO - Noción**

La legitimación en la causa -legitimatío ad causam- se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. En términos procesales, la legitimación en la causa se entiende como la calidad que tiene una persona para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda, por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida y objeto de la decisión del juez, de manera que se trata de un presupuesto de fondo para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado. Cabe precisar que

se diferencia de la legitimación en el proceso -legitimatío ad processum-, la cual se refiere a la capacidad jurídica procesal de las partes, esto es, atañe a la aptitud legal de los sujetos para comparecer y actuar en el proceso y a su debida representación como partes en el mismo; por ello, ésta sí constituye un presupuesto procesal, y su falta configura un vicio de nulidad que compromete el procedimiento así como la sentencia que llegue a dictarse. Por consiguiente, la legitimación en la causa es un elemento de mérito de la litis y no un presupuesto procesal, pues quien ostenta la calidad de legitimado tiene el derecho a exigir que se le resuelva sobre sus peticiones o defensas; de ahí que, la falta de legitimación activa o pasiva no implica una decisión inhibitoria, sino de fondo, pues constituye una condición indispensable materia de prueba dentro del juicio para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia del derecho material pretendido, mediante sentencia favorable o desfavorable al demandante o al demandado.

**NEGOCIO JURIDICO - Noción / CONTRATO - Noción / NEGOCIO JURIDICO UNILATERAL - Noción / ACTO JURIDICO UNILATERAL ABDICATIVO - Noción / RENUNCIA - Noción**

En virtud de la autonomía privada todas las personas tienen la facultad de disponer mediante actos de los intereses que el orden jurídico le permite, esto es, siempre que no se encuentre prohibido y no atente contra el orden público y las buenas costumbres (art. 16 C.C.), y esos actos dispositivos de intereses particulares con relevancia jurídica entran dentro de la órbita de la noción de negocio jurídico, fuente de obligaciones de ordinaria utilización en la vida en sociedad, sea que se trate de declaraciones de voluntad de una sola persona o parte o de varias de manera unilateral, bilateral o plurilateral. Si bien el contrato cubre una extensa parte de los negocios jurídicos patrimoniales o familiares, como instrumento que por excelencia abarca las relaciones de colaboración e intercambio en el tráfico jurídico entre dos o más partes o sujetos (bilateralidad), también lo es que existen los negocios unilaterales, esto es, esquemas no contractuales en los que una sola parte constituye u origina la situación jurídica a través de un acto dispositivo del cual emanan efectos enderezados a culminar en la esfera jurídica de su propio autor o que pueden trasladarse al patrimonio ajeno (directamente o por reflejo) otorgamientos de una atribución sin contraprestación y con o sin necesidad de la aceptación del destinatario. Es decir, en su génesis el negocio jurídico puede formarse con la participación de uno o varios sujetos, o sea, de manera simple, con la exclusiva declaración de una sola persona o de varios que con idéntica posición de intereses se muestran como una única parte - negocio jurídico unilateral-; o de manera compleja con la declaración de varias personas que actúan con legitimaciones o posiciones diferentes respecto de los intereses en juego. Así, aun cuando en forma residual, dentro de las hipótesis que se amparan en el orden jurídico para crear, modificar, extinguir o regular derechos u obligaciones, es claro que existen con plena validez y eficacia los actos negociales de una sola parte o negocios jurídicos unilaterales (o sea, "...de un hecho voluntario de la persona que se obliga..." en los términos del art. 1494 C.C.), que consisten en manifestaciones de voluntad de un solo autor encaminadas a producir directamente efectos en el patrimonio o esfera jurídica de quien las hace, verbigracia, piénsese en el testamento, la aceptación o el repudio de una herencia, el abandono de bienes muebles o inmuebles, etc., y que tienen lógicamente, por regla general, como límite el orden público, las buenas costumbres y la no producción de efectos desfavorables en el patrimonio de otro sujeto. Obsérvese, entonces, que dentro del poder dispositivo particular se encuentra el de despojarse de los derechos de los cuales es titular, no sólo para transmitirlos a otro sujeto, sino para hacer dejación de ellos sin destinatario

concreto y sin necesidad de autorización o consentimiento de otro, en cuyo caso se presenta su extinción así esos derechos beneficien luego a un tercero. (actos jurídicos unilaterales abdicativos). Es decir, la renuncia es un negocio jurídico unilateral eficaz por medio del cual un sujeto abdica, declina, cancela o desiste de un derecho susceptible de disposición, con consecuencias en su patrimonio y que se perfecciona con la sola manifestación o declaración de voluntad en ese sentido.

### **ACTO ADMINISTRATIVO - Efectos / ACTO ADMINISTRATIVO - Renuncia / RENUNCIA - Acto administrativo. Pérdida de vigencia**

Conocido es que el acto administrativo, por la presunción de legitimidad de la cual está investido, es de obligatorio cumplimiento, lo que significa que una vez perfeccionado y en firme produce todos sus efectos; por lo mismo, cuando requiere ser llevado a hechos puede y debe ser ejecutado, hasta tanto no fuere anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o no haya perdido esa fuerza ejecutoria por la ocurrencia de los eventos previstos en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, conviene advertir que, en algunos eventos, la duración de los efectos del acto administrativo no depende única y exclusivamente de la voluntad de la Administración o de la decisión del órgano judicial, sino que también pueden desaparecer o extinguirse por actos legítimos del particular destinatario o beneficiario, como cuando el interesado manifiesta expresamente su voluntad de declinar o abdicar de los derechos que el acto le acuerda y lo comunica a la entidad pública, facultad que se sustenta en el aforismo jurídico de que “nadie puede ser obligado a permanecer en el goce de derechos que ya no quiere tener”, que encuentra eco en varias disposiciones del ordenamiento jurídico, como en el artículo 15 del Código Civil por cuya inteligencia “[p]odrán renunciarse los derechos conferidos por las leyes, con tal que sólo miren el interés individual del renunciante, y no esté prohibida la renuncia...”. En nuestro ordenamiento jurídico este evento de la renuncia es una modalidad que se enmarca dentro del supuesto de pérdida de vigencia del acto administrativo de que trata el numeral 5 del artículo 66 del C.C.A; en efecto, cuando el particular expresa formalmente su abdicación, declinación o desistimiento del acto administrativo que le favorece con el reconocimiento de un derecho subjetivo, con ello, se reitera, se extinguen, fenecen o dejan de producir instantáneamente los efectos jurídicos del acto en el tiempo, de manera que luego no puede ser retirada su decisión en el caso de que quisiera cambiarla por arrepentimiento, por cuanto una aceptación posterior del acto desistido o renunciado no tendrá la virtud de revivirlo, salvo, obviamente, que se demostrara que el negocio jurídico unilateral de abdicación estuviere afectado por algún vicio de la voluntad como el error, la fuerza o el dolo. En suma, respecto de un acto administrativo que le otorga derechos a un particular y en beneficio exclusivo suyo, es viable la renuncia por parte del mismo - negocio jurídico unilateral desde la perspectiva del administrado, según quedó anotado-, lo cual genera la extinción de sus efectos, sin que se requiera de la aceptación de la autoridad o de la revocación del acto, excepto que una norma expresamente lo prevea. Dicho de otro modo, la dimisión de un acto administrativo perfecto y en firme que confiere un derecho de carácter renunciante, puede extinguir o cesar sus efectos por la sola voluntad del titular del mismo, puesto que se trata del ejercicio de la facultad de disponer sobre derechos subjetivos propios. Se advierte que, esta figura de la renuncia, en contraste, no resulta aplicable a los actos que crean obligaciones, salvo que ellas fueran accesorias en el entendido de que, en forma concomitante, el objeto principal de dichos actos lo constituye el otorgamiento de un derecho renunciante.

**ACTO DE ADJUDICACION DE BALDIO - Naturaleza jurídica / ACTO DE ADJUDICACION DE BALDIO - Renuncia / RENUNCIA - Acto de adjudicación de bien baldío. Efecto**

El acto administrativo mediante el cual el Incora adjudica a una persona un bien baldío, es de carácter subjetivo y particular, por cuanto crea una situación jurídica particular y concreta a su favor. En efecto, constituye un título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través de dicha institución, con el cual el colono obtiene la propiedad condicionada del mismo para explotarlo conforme a la ley. Es decir, mediante dicho acto se constituye un derecho particular al adjudicatario del bien inmueble baldío, de conformidad con las leyes y reglamentos que regulan el sistema de la reforma agraria y el desarrollo rural, el cual, incluso, puede resolverse por causas previamente definidas y revertir la propiedad del bien baldío adjudicado al Estado. Por consiguiente, el acto administrativo de adjudicación de un bien baldío al constituir un derecho, en este caso el de propiedad sobre un predio susceptible de adjudicación, como lo son los bienes baldíos, requiere para su ejecución de la aceptación y consentimiento por parte de su destinatario, esto es, necesita de la plena aquiescencia del particular beneficiario a quien corresponde usar su derecho y cumplir, a partir de su ejercicio, las especiales obligaciones que en este ámbito impone la legislación agraria. De acuerdo con lo anterior, se precisa que jurídicamente resulta posible que el beneficiario de un acto administrativo en firme de adjudicación de un bien baldío renuncie, desista o decline del mismo, esto es, manifieste su voluntad de no utilizar el derecho conferido en aquel, lo cual genera la extinción ipso iure de los efectos del acto, esto es, pierde su vigencia y, fuerza ejecutoria, sin que para ello sea necesaria la aceptación de la autoridad o la revocación del acto, toda vez que sus efectos son automáticos una vez ha sido comunicada a la administración.

**ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Legitimación en la causa / ACTO PROPIO - Renuncia. Acto de adjudicación de baldío / DOCTRINA DE LOS ACTOS PROPIOS - Noción**

La demandante quien ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no tenía legitimación en la causa para obtener mediante el contencioso subjetivo de nulidad declaraciones anulatorias del acto administrativo acusado y el consecuente restablecimiento de su derecho, lo cual implica que la decisión adoptada por el a quo deba ser revocada. Adicionalmente, es claro que la actora en las precisas circunstancias del caso concreto, no puede desconocer su propio acto de desistimiento de la resolución de adjudicación -excepto por vicios en el consentimiento-, para luego venir en demanda en acción de nulidad y restablecimiento del derecho con miras a la protección de un derecho del cual renunció, pues recuérdese que nadie puede venir validamente contra sus propios actos, esto es “venire contra factum proprium non valet”, regla cimentada en el aforismo “adversus factum suum quis venire non potest”, que se concreta en que no es lícito hacer valer un derecho en contradicción con una conducta anterior, lo cual se sustenta en la buena fe que debe imperar en las relaciones jurídicas (art. 83 C.P.). Como lo ha explicado y aplicado la Sala va contra los propios actos quien ejercita un derecho en forma objetivamente incompatible con su conducta precedente, lo que significa que la pretensión que se funda en tal proceder contradictorio, es inadmisibile y no puede en juicio prosperar. Nota de Relatoría: Ver Sentencia de 26 de abril de 2006, Exp. 16.041, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 27001-23-31-000-1994-02165-01(16169)**

**Actor: OTILIA MURILLO RIVAS**

**Demandado: INCORA Y OTRO**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el señor Josué Levy Levy contra la Sentencia de 22 de octubre de 1998 proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, mediante la cual se accedió parcialmente a las súplicas de la demanda. En la sentencia que, previo estudio, será modificada, se dispuso:

- “1.- Declarar no probada la excepción de caducidad de la Acción.
- 2.- Declarar la nulidad de la Resolución número 0134 del 28 de febrero de 1990, emanada del INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA “INCORA”, por medio de la cual se adjudicó al señor JOSUE LEVY LEVY, el predio denominado PLAYA COTUDO y PLAYA BECERRA, ubicado en la paraje HUINA, Municipio de BAHIA SOLANO, Departamento del Chocó, con un área aproximada de 73 hectáreas, 7.437 metros cuadrados, e individualizado por los siguientes linderos: punto de partida; se tomó como punto de partida el detalle 4 situado al norte del predio donde concurren las colindancias de Baldíos Nacionales, línea divisoria dela (sic) más alta marea, Océano Pacífico y el interesado. Colinda así: Norte y Este: con el Océano Pacífico línea divisoria de la marea más alta, del detalle 4 al delta 88 en 1534 metros. Sur y Oeste, con Baldíos Nacionales del delta 88 al detalle 4 en 2.595 metros, por las razones dichas en la parte motiva de este fallo.
- 3.- Ordenar la cancelación del registro inmobiliario número 186-0003172 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Nuquí - Chocó.
- 4.- Negar las restantes pretensiones de la demanda.
- 5.- Sin costas.”

## I. ANTECEDENTES

### 1. Las pretensiones

El presente proceso se originó en la demanda presentada el 14 de septiembre de 1994, por Otilia Murillo Rivas en contra del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en adelante "Incora", quien actuando mediante apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, solicitó que se hicieran las siguientes declaraciones:

"1. Declarar la nulidad de la Resolución 0134 del 28 de febrero de 1990, emanada del INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA "INCORA", Regional Chocó, y mediante la cual se adjudicó al señor JOSUE LEVY LEVY el predio denominado PLAYA COTUDO Y PLAYA BECERRA ubicado en el paraje Huina, Municipio de Bahía Solano, Depto. del Chocó, con un área aproximada de 73 hectáreas 7.437 metros cuadrados e (...) por haberse proferido violando las normas sobre titulación de baldíos, y desconociendo el derecho consolidado en cabeza de la señora OTILIA MURILLO RIVAS sobre parte del predio adjudicado mediante esta resolución, y ordenar la cancelación de su registro en la Oficina de Registro del Municipio de Nuquí - Chocó.

2.- Disponer que la entidad demanda restablezca en su derecho a la señora OTILIA MURILLO RIVAS, ratificándole su derecho de propiedad sobre el predio a ella titulado mediante resolución 0581 del 29 de septiembre de 1988 INCORA Regional Chocó, y reconociéndole el derecho de poseedora sobre la porción que ocupa como colona, y sin título.

3.- Condenar al INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA "INCORA", a reparar los daños ocasionados a la demandante OTILIA MURILLO RIVAS.

4.- Que se condene a la entidad demanda (sic) al pago de las costas del proceso."

### 2. El acto demandado

El acto demandado corresponde a la Resolución Número 0134 de 28 de febrero de 1990, expedida por el Gerente Regional del Chocó del Instituto Colombiano de La Reforma Agraria, por medio del cual se resolvió: *"Adjudicar definitivamente a JOSUE LEVY LEVY, identificado (s) con cédula (s) No. (s) 530.289 de Medellín el terreno baldío denominado PLAYA COTUDO Y PLAYA BECERRA ubicado en el paraje la Huina, Municipio de Bahía Solano, Dpto. del Chocó, con una extensión*

*que ha sido calculada aproximadamente en SETENTA Y TRES (73) hectáreas SIETE MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE” (artículo 1º. según copia auténtica del acto a fl. 57).*

### **3. Los hechos**

La parte actora expuso, como fundamento de sus pretensiones, los siguientes:

3.1. Que mediante Resolución No. 0581 de 29 de septiembre de 1988 el Instituto de la Reforma Agraria -“Incora”, Regional Chocó, adjudicó a la señora Otilia Murillo Rivas, en forma definitiva, el predio denominado Becerra, ubicado en el paraje del Municipio de Bahía Solano, Departamento del Chocó, con una extensión calculada de 18 hectáreas y 2.500 metros cuadrados.

3.2. Que la demandante ha venido ocupando como colona el resto del área de la playa denominada Becerra y que no fue incluida dentro del título que le concediera el Incora mediante Resolución No. 0581 de 1988, ocupación que ejerce con actos propios de dueña y señora desde hace más de quince (15) años.

3.3. Que la Resolución No. 0581 de 29 de septiembre de 1988 fue notificada personalmente a la demandante el día 2 de noviembre de 1988, pero entregada efectivamente para su registro apenas en el mes de abril de 1994, debido a que empleados de la Regional Chocó la retuvieron irregularmente.

3.4. Que el día 28 de febrero de 1990, el Incora, Regional Chocó, expidió la Resolución No. 0134, mediante la cual se adjudicó al señor Josué Levy Levy el predio denominado Playa Cotudo y Playa Becerra, en donde se incluye la totalidad del predio Playa Becerra, adjudicado y poseído por la señora Otilia Murillo Rivas.

3.5. Que el señor Josué Levy Levy no ha ejercido posesión ni tenencia sobre parte alguna del predio Playa Becerra, ni plantado mejoras.

3.6. Que la Resolución No. 0134 no fue notificada personalmente al adjudicatario sino a un tercero, el cual no contaba con autorización del interesado, lo que significa que no se ha causado su ejecutoria; así mismo, tampoco ha sido publicada en el Diario Oficial, tal como se dispone en las normas aplicables, por

tratarse de un predio mayor a 50 hectáreas. Que, incluso, solicitó a la demandada copia autorizada del título expedida al señor Josué Levy Levy con la constancia de publicación en el Diario Oficial y de ejecutoria, pero se le informó que no reposaba en sus archivos.

3.7. Que el predio adjudicado al señor Levy Levy en extensión de 73 hectáreas y 7.437 metros cuadrados no cumple con la explotación de por lo menos las dos terceras partes exigida en la ley agraria, incluidas áreas de reserva, conservación y explotación forestal nacional, ya que el área mejorada por el adjudicatario no excede de cinco (5) hectáreas.

3.8. Que el plano levantado sobre el predio que se adjudicó al señor Josué Levy Levy registró un área de 72 hectáreas más 5.300 metros cuadrados, pero se le adjudicaron 73 hectáreas más 7.437 metros cuadrados.

3.9. Que el levantamiento topográfico del predio del señor Josué Levy Levy da cuenta de las colindancias con los señores Abel Díaz en 472 metros al Oeste y con Próspero Uribe en 963,60 metros al Este, lo cual fue pasado por alto en el trámite de adjudicación para efectos de la notificación de la diligencia de inspección ocular (art. 28. Dto. 2275 de 1988); por ello, el Incora decidió adjudicar tomando como colindancias exclusivas baldíos nacionales, cuando en el plano se señala otra cosa, circunstancia que aunada al hecho de que no existe correspondencia en cuanto al área, quiere decir que el Incora adjudicó al señor Levy un predio distinto del que se registró en el levantamiento topográfico.

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

Según el demandante el acto acusado infringió:

4.1. Los artículos 30 de la Constitución Nacional de 1886 y 58 de la Constitución Política de 1991, que garantizan la propiedad privada adquirida legítimamente, al adjudicar el Incora al señor Levy Levy el predio Playa Cotudo y Playa Becerra, incluyendo en él uno que ya se había titulado a la demandante y otra porción que ostentaba como poseedora, con lo cual se desconoce su derecho de propiedad sobre esas porciones de tierra y prácticamente se le está expropiando, sin procedimiento previo.

4.2. El artículo 1 de la Ley 200 de 1936 (modificado por el art. 2º de la Ley 4ª de 1973), porque, en contravía de la presunción dispuesta por esta norma en el sentido de que no se consideran bienes baldíos sino de propiedad privada los fundos poseídos por particulares, el acto acusado tiene como baldío, a efectos de adjudicárselo al señor Levy Levy, un predio que se encuentra en posesión de un tercero; reconoce la calidad de dueño al señor Levy Levy sin ser ésta la persona que ejecuta actos de señor y dueño sobre todo lo que corresponde a la Playa Becerra y no tiene presente el hecho de que parte del predio había sido titulada a la demandante.

4.3. El artículo 3 de la Ley 200 de 1936, que señala en qué casos se acredita la propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial a adjudicar y se desvirtúa la presunción de la norma anterior, dado que el bien adjudicado no era baldío, pues existía y existe un título originario sobre el mismo expedido por el Estado, que desvirtuaba cualquier presunción sobre esa naturaleza del bien; así, *“el acto demandado violentó esta norma, por cuanto el Incora era sabedor de la existencia del título expedido a la señora OTILIA MURILLO RIVAS, y por encima de ello, le expidió título al señor LEVY LEVY”*.

4.4. El artículo 3 de la Ley 135 de 1961, que establece la competencia del Incora para adjudicar bienes baldíos, pues en este evento la demandada adjudicó un predio que, según lo anotado, no lo era, sino que es de propiedad privada.

4.5. El artículo 29 de la Ley 135 de 1961, modificado por el artículo 14 de la Ley 4ª de 1973 y por el artículo 10 de la Ley 30 de 1988, en tanto el inciso segundo de esta norma exige la explotación de por lo menos dos terceras partes del predio, incluidas áreas de reserva, conservación y explotación forestal nacional, y el área mejorada por el señor Levy Levy no excede de cinco hectáreas, como tampoco se tiene certeza si son de éste adjudicatario.

4.6. El artículo 37 de la Ley 135 de 1961, modificado por el artículo 13 de la Ley 30 de 1988, que sanciona con nulidad las adjudicaciones que se realicen con violación a las normas aplicables a este trámite, como quiera que en relación con Playa Cotudo, si bien podía entenderse como un bien baldío, no se observaron las prescripciones del artículo 29 de la Ley 135 de 1961 para su adjudicación. En

relación con el predio Playa Becerra, al no ser un baldío se violentaron las otras normas arriba indicadas.

4.7. El artículo 28 del Decreto 2275 de 1988, que prevé la notificación a los colindantes de la orden de practicar una inspección ocular dentro del trámite de adjudicación, por cuanto el Incora no procedió a notificar a los dos colindantes existentes, ignorando la información sobre los mismos contenida en el levantamiento topográfico.

4.8. El artículo 33 del Decreto 2275 de 1988, que establece que la resolución de adjudicación constituye título traslativo de dominio y ordena su notificación al interesado, dado que en el acto demandado se desconoció que Playa Becerra había salido del patrimonio de la Nación por haber sido ya adjudicada a la demandante; y porque no fue notificada al beneficiario sino a un tercero de nombre Diego Zapata Palacios.

## **5. La oposición a la demanda**

5.1. Admitida la demanda mediante providencia de 11 de octubre de 1994 y vinculado el Incora al proceso, a través de apoderado se opuso a las pretensiones, para lo cual argumentó que no le constaba la inclusión de un predio dentro de otro predio como se afirma en la demanda, y que se aplicaron correctamente las normas legales citadas como violadas, en especial las relativas a la publicación del acto demandado, pues si el Registrador de Instrumentos Públicos inscribió en el registro la resolución de adjudicación acusada, ello supone que se acreditó ante él dicho requisito.

De otra parte, formuló la excepción de caducidad, en el entendido de que el término de cuatro (4) meses, previstos para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, comenzó a correr el día del registro del título en el registro inmobiliario, esto es, el 21 de octubre de 1991, lo cual significa que debió intentarse antes del 21 de febrero de 1992.

5.2. Por solicitud del Incora se vinculó al señor Josué Levy Levy, quien en su calidad de interesado y beneficiario del acto demandado, a través de apoderado,

se opuso a las pretensiones, pues, a su juicio, la señora Otilia Murillo carece de todo derecho para invocar titulación sobre los predios Becerra y Playa Cotudo.

Señaló que adquirió por compra a la señora Benarda Yepes Higueta, el derecho de dominio y posesión sobre el inmueble rural conocido como Playa Becerra, con cabida de veinte (20) hectáreas, situado en el paraje del Huina, Municipio de Bahía Solano, según consta en Escritura Pública número 929 de 15 de mayo de 1974 de la Notaría Séptima de Medellín, registrada en la Oficina de Instrumentos Públicos de Nuquí, predio que, recalca, había sido vendido por el padre de la demandante a la citada vendedora.

Agregó que ha ejercido la posesión del inmueble durante más de veinte (20) años, como lo acreditan las mejoras, la vigilancia, limpieza y los cultivos realizados en el mismo, la cancelación de las tasas e impuestos y la expedición por la administración del Municipio de Bahía Solano de una licencia de construcción sobre la playa.

Sostuvo que la señora Otilia Murillo, mediante procedimientos cuestionables, obtuvo mediante Resolución número 0581 de 29 de septiembre de 1988 la adjudicación de una porción de terreno (18 hectáreas) de la Playa Becerra, pero que el 23 de enero de 1989 ella desistió expresa e incondicionalmente de dicho acto ante el Incora, previo el pago por parte del señor Levy de una suma de dinero por unas supuestas mejoras realizadas.

Afirmó que, teniendo en cuenta el desistimiento anterior y no existiendo oposición alguna por parte de la señora Otilia Murillo, una vez adelantados los trámites correspondientes, fue así como el Incora procedió a la adjudicación del predio cuestionado mediante el acto demandado.

## **6. Actuación procesal**

6.1. Por auto de 22 de agosto de 1995 se abrió el proceso a prueba.

6.2. Mediante proveído de 21 de noviembre de 1996 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por el término de ley y al Ministerio Público, plazo durante el cual sucedió lo siguiente:

6.2.1. La demandante reiteró los argumentos expuestos en su demanda y señaló que se encontraban demostrados los hechos irregulares que permiten acoger sus pretensiones y, por ende, declarar la nulidad del acto acusado.

6.2.2. La demandada Incora recalcó que de acuerdo con lo probado en el proceso no se desvirtuó la legalidad del acto impugnado y que se demostró la excepción de caducidad.

6.2.3. El señor Josué Levy Levy alegó que se desvirtuaron los hechos en que se fundamenta la demanda, por cuanto se demostró que la señora Otilia Murillo Rivas desistió de la adjudicación del bien que se le había realizado y, a su juicio, se cumplieron los trámites y requisitos de la adjudicación a él realizada, conforme a las normas señaladas por la actora. Así mismo, manifestó que había operado la caducidad.

6.2.4. El Ministerio Público guardó silencio.

6.3. El 26 de agosto de 1998 se realizó la audiencia de conciliación, la cual resultó fallida.

## **7. La sentencia recurrida**

Sostuvo el Tribunal *a quo* que no le asiste razón a la parte actora cuando afirma que al momento de presentación de la demanda había operado el fenómeno procesal de la caducidad, toda vez que de acuerdo con las normas vigentes (artículo 23 del Decreto 2304 de 1989 en concordancia con el parágrafo del artículo 33 del Decreto 2275 de 1988), el término previsto para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra un acto de adjudicación de un predio baldío de más de 50 hectáreas, como el que contempla la resolución acusada, es de dos años contados desde su publicación, de manera que mal se haría en tomar como punto de partida para contabilizar ese plazo la fecha del registro inmobiliario, máxime cuando -agrega- en el presente asunto dicho registro se hizo sin el cumplimiento del requisito de publicación previa del título en el Diario Oficial, omisión imputable al demandado y que permite decir que la demanda fue

impetrada en tiempo, pues, lo contrario, sería tanto como aceptar que aquel pudiera beneficiarse de esa situación.

De otra parte, consideró que en el trámite de la adjudicación del Predio Playa Cotudo y Playa Becerra se cometieron irregularidades en la individualización del predio, porque no coinciden los nombres de los colindantes, los linderos generales y la extensión del predio previstos en la solicitud de adjudicación, con los del plano del levantamiento topográfico, que registra un predio distinto, tanto por su cabida como por los linderos. Igual sucede con el predio descrito durante la inspección ocular, lo que significa que no se hizo la confrontación de que trata el artículo 27 del Decreto 2275 de 1988, ni se le notificó a los colindantes.

Además, aseveró, que se cometieron irregularidades en las publicaciones, como la referida al aviso de que trata el artículo 26 del Decreto 2275 de 1988, pues si en el lugar no existían emisoras debió publicarse en un diario de amplia circulación en la región de ubicación del terreno; igualmente, advirtió que el Secretario de la Gerencia Regional del Incora certificó que no figura en el expediente copias de la resolución de adjudicación y del plano del predio adjudicado, ni la constancia de publicación del título en el Diario Oficial ni el recibo de pago de derechos por ese concepto.

Afirmó que el supuesto desistimiento realizado por la señora Otilia Murillo Rivas ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Bahía Solano y en escrito dirigido al Doctor José Ángel Farfán, Jefe de la Sección Jurídica del Incora, donde manifiesta que desiste de la resolución de adjudicación No. 581 de 29 de septiembre de 1988 de la Regional Chocó, carece de relevancia para el caso, por cuanto, si bien es cierto el interesado puede desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, conforme lo establece el artículo 8 del Código Contencioso Administrativo, también lo es que el Incora no consideró en absoluto las manifestaciones de desistimiento de la mencionada señora, razón por la cual dicha resolución sigue vigente. Explicó que, para cuando la señora Otilia Murillo Rivas dice vender al señor Josué Levy Levy unas mejoras plantadas en el predio Becerra, por la suma de \$30.000.00, ya hacía mucho tiempo que el Incora había hecho a la primera la adjudicación del predio baldío, lo que significa que dicha venta, en manera alguna pudo afectar el acto administrativo de adjudicación.

A su juicio, cuando el Incora adjudicó al señor Josué Levy Levy el predio denominado Playa Becerra, se encontraba en firme el acto administrativo de adjudicación del mismo predio a la señora Otilia Murrillo Rivas, y el hecho de que ella no hubiera procedido diligentemente a realizar la inscripción del acto en la competente oficina de instrumentos públicos, si bien puede ser un aspecto interesante para su oponibilidad a terceros, en absoluto afecta la fuerza ejecutoria del acto frente al Incora, ni su demora le resta eficacia, pues el ordenamiento no establece un plazo perentorio dentro del cual se deba presentar el acto para su inscripción en el registro inmobiliario.

Puntualizó que cuando el Incora procedió a expedir el título de adjudicación a la señora Otilia Murillo Rivas, reconoció que era ella la persona que venía explotando económicamente el predio denominado Playa Becerra, por lo cual resulta violatorio de la ley de tierras que la entidad pública le haya adjudicado el predio a un tercero en quien no pudo concurrir el presupuesto de explotación económica, y el sólo hecho de que el señor Levy Levy haya registrado primero el título de adjudicación, no le da el mejor derecho sobre el predio Becerra frente a aquella.

Por las anteriores razones e irregularidades de procedimiento reseñadas, accedió el Tribunal *a quo* a la pretensión de nulidad del acto de adjudicación demandado, pero precisó que en nada afecta la posesión del señor Levy Levy sobre el predio el Cotudo y la porción del Predio Becerra no adjudicado a la demandante, ni las mejoras sobre los mismos, lo cual debe serle respetado; además, denegó la pretensión relativa al reconocimiento de poseedora de la demandante sobre una mayor extensión comprendida en su título de propiedad, por tratarse de una función exclusiva del Incora, y también la de reparación de daños por falta de prueba de los mismos.

## **8. Razones de la apelación**

Inconforme con la decisión, el señor Josué Levy Levy impugnó la sentencia del Tribunal *a quo*, en primer término, porque considera que además de que la actora no probó los hechos en que fundamentó sus pretensiones, se dan los presupuestos para decretar la caducidad. Afirmó que “...*el ejercicio de la acción le caducó a la demandante OTILIA MURILLO RIVAS...*”, bien “...*al cabo de los cuatro meses, contados éstos desde el 21 de Octubre de 1991, fecha en la cual la*

*oficina de registro de instrumentos públicos de Nuqui, registró la resolución número 0134 de 28 de febrero de 1990, concretando pues, la caducidad se dio el día 21 de febrero de 1992, lapso dentro del cual la demandante debió impetrar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho,”; ora dentro de los dos años siguientes a la fecha de esa inscripción, “...por lo que tenía la oportunidad legal de ejercitar la acción antes descrita hasta el día 21 de Octubre de 1991...”, pero, “...si observamos la fecha en la cual presentó la demanda, ésta se realizó con fecha posterior al día 14 de septiembre de 1994...”.*

En segundo término, insistió en que cumplió con todos los requisitos exigidos para la adjudicación del predio otorgado por el Incora en la Resolución 0134 de 28 de febrero de 1990, el cual fue debidamente registrado, y reiteró que obra prueba de un documento suscrito por la demandante de fecha 17 de febrero de 1989, mediante el cual voluntariamente desistió de la adjudicación que ahora avala el Tribunal con su fallo, acto que dejó el camino expedito para que se le adjudicara la totalidad del terreno, incluyendo la parte que había sido adjudicada a la misma.

Por lo anterior, solicitó revocar los numerales 1, 2 y 3 de la sentencia, negar la totalidad de las pretensiones, ordenar la cancelación del registro de la matrícula 186-000-4007 para que una parte del predio a él adjudicado no quede con un doble registro afectando sus derechos adquiridos, y condenar en costas.

## **9. Actuación en segunda instancia**

En auto de 16 de abril de 1999 se admitió el recurso de apelación formulado, y mediante providencia de 4 de junio de 1999, se dio traslado común por el término de ley a las partes para presentar alegatos y al Ministerio Público para rendir concepto, plazo dentro del cual ocurrió lo siguiente:

9.1. El señor Levy Levy, además de reiterar los argumentos expuestos en el proceso en torno a la legalidad del acto, manifestó que la demandante debió acudir a otros tribunales para la decisión de convalidar, restablecer o reconocer una mejor titularidad sobre el predio; que se desconoció que ella desistió persistentemente de la adjudicación que se le había efectuado, con su conocimiento y aquiescencia y no a sus espaldas; y que existe constancia de que el padre de la señora Otilia vendió las mejoras plantadas en playa Becerra a la señora Bernarda Yepes Higueta y ésta a su vez a él, en donde realizó otras, pero

ahora es desposeído en virtud de la sentencia y sin compensación. Además, acusa que la sentencia anuló el acto demandado invocando razones y cargos contra la adjudicación que no fueron hechas en la demanda, condenándolo sin ser oído sobre los mismos y previamente vencido.

9.2. El Incora solicitó confirmar la sentencia, pero señaló que su actuación se ajustó a derecho, porque no existió oposición durante el trámite de expedición del acto y éste se sustentó en la información que bajo juramento presentó el solicitante; así mismo, que la resolución anulada fue registrada el 21 de febrero de 1991, mientras la Resolución 0581 de 29 de septiembre de 1988 de la señora Otilia fue registrada con posterioridad, el 15 de abril de 1994, de manera que para la fecha en que se profirió la primera no existía registro alguno oponible a terceros que indicara que el predio no era baldío.

9.3. La demandante solicitó confirmar la sentencia, porque: i) no existe caducidad de la acción y a quien correspondía demostrar la publicación para efectos del inicio del término previsto para accionar es al demandante y no al demandado; ii) el desistimiento es una figura prevista para los procesos en materia de pretensiones para cuando éste no ha finalizado y el documento que se presenta como prueba es de fecha posterior a la ejecutoria de la resolución en la que se le adjudicó el predio Becerra; y además, el Incora nunca se pronunció respecto de la misma, pues no la aceptó o terminó el trámite con la revocatoria del acto; iii) el presunto desistimiento no daba derecho para violentar el procedimiento de titulación de Baldíos.

9.4. El Ministerio Público, a través de la Procuradora Segunda Delegada, luego de analizar los antecedentes del proceso, afirmó en su intervención que si bien no se presenta caducidad de la acción, debe concluirse, según los documentos que obran en el expediente, que la actora no detenta ningún derecho sobre el predio denominado “La Becerra”, que le fuera en un principio adjudicado por el Incora, pues renunció a los derechos derivados de su acto de adjudicación y enajenó las mejoras por ella plantadas en el mismo. Consideró que, aunque lo indicado hubiese sido que el Incora ante el desistimiento presentado por la interesada hubiera revocado el acto de adjudicación para poner fin a la actuación, debe entenderse que se pronunció tácitamente sobre él cuando adjudicó el área baldía el señor Levy; y, además, que la demandante no puede aprovecharse de esa

circunstancia eludiendo un acto propio y atentando contra el principio constitucional de buena fe (art. 83). Igualmente, señaló que la venta de las mejoras hecha por la demandante al señor Levy Levy, supone la cesión de la ocupación que la misma ejercía sobre el terreno baldío en cuestión.

En este sentido, solicitó a la Corporación revocar la sentencia apelada y, en su lugar, que se declare inhibida para decidir de fondo el asunto, pues la demandante carece de interés para demandar en acción de nulidad y restablecimiento del derecho o de legitimación en la causa.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La Sala modificará la sentencia apelada, para lo cual analizará los siguientes aspectos: 1) la competencia; 2) el objeto del litigio y el motivo de la apelación; 3) la excepción de caducidad formulada; 4) la legitimación en la causa de la demandante, y 5) conclusión.

#### **1. LA COMPETENCIA**

Frente a la observación hecha por el apelante en su alegatos en esta instancia, en punto a una falta de competencia de esta Corporación, la Sala destaca que es competente, en virtud de la apelación por él interpuesta, para conocer el presente proceso proveniente del Tribunal Administrativo de Chocó, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 13 del Reglamento del Consejo de Estado, contenido en el Acuerdo 58 de 1999 (modificado por el artículo 1º del Acuerdo 55 de 2003), en el que se distribuyen los negocios por Secciones, teniendo en cuenta que se demanda en acción de nulidad y restablecimiento del derecho un acto administrativo de adjudicación de un bien Baldío expedido por el Incora.

#### **2. EL OBJETO DEL LITIGIO Y EL MOTIVO DE LA APELACIÓN**

Busca la demandante, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 0134 de 28 de febrero de 1990, expedida por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora, Regional Chocó, mediante la cual se adjudicó los predios Playa Cotudo y Playa

Becerra al señor Josué Levy Levy; así mismo, persigue que se le restablezca en su derecho a través de la ratificación de la propiedad sobre el predio a ella titulado mediante Resolución 0581 de 29 de septiembre de 1988 y reconociéndole el derecho de poseedora sobre otra porción de terreno y, como consecuencia de las anteriores declaraciones, el reconocimiento de los daños y perjuicios.

Fundamentó la actora sus pretensiones, en primer lugar, en la violación de su derecho a la propiedad, al incluirse dentro del predio adjudicado al señor Levy el predio denominado Playa Becerra, que el Incora le había adjudicado y en segundo lugar, en la violación de las normas sobre titulación de baldíos.

El Tribunal *a quo*, declaró la nulidad del acto de adjudicación de bien baldío demandado, ordenó la cancelación del registro correspondiente y negó las demás pretensiones, tras considerar que el señor Josué Levy Levy no tenía un mejor derecho sobre una porción del predio denominado “Playa Becerra” del que tenía la demandante en virtud de un acto de adjudicación anterior y, porque, además, se cometieron irregularidades en el procedimiento y trámite de la adjudicación.

El señor Levy Levy apeló la decisión con sustento en tres puntos a saber: i) la caducidad, por cuanto, a su juicio, la demandante contaba a partir del 21 de abril de 1991, fecha de inscripción de la resolución acusada, bien con cuatro meses para demandar la nulidad de su registro, o bien con dos años para instaurar la nulidad de la propia resolución; ii) el desistimiento de la demandante del acto administrativo mediante el cual se le había adjudicado previamente parte del predio la Becerra; iii) en que cumplió con todos los requisitos exigidos para la adjudicación del predio otorgado por el Incora en la Resolución 0134 de 28 de febrero de 1990.

Por tanto, a efectos de resolver los problemas jurídicos puestos a consideración de la Sala en esta instancia por el apelante único, la providencia abordará la excepción de caducidad formulada y luego la legitimación en la causa por activa, derivada del análisis sobre los efectos o la eficacia jurídica del desistimiento de la demandante de su acto administrativo de adjudicación de parte del predio “Playa Becerra”.

### **3. LA EXCEPCIÓN DE CADUCIDAD**

El inciso cuarto del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989, vigente para la época de presentación de la demanda que originó el presente proceso, señaló en cuanto al término oportuno para intentar estas acciones lo siguiente:

“...La de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora, caducará en dos (2) años contados desde la publicación, cuando ella fuere necesaria, o desde su ejecutoria en los demás casos...”

El acto demandado, esto es, la Resolución 0134 de 28 de febrero de 1990, mediante la cual se adjudicó al señor Josué Levy Levy el predio denominado Playa Cotudo y Playa Becerra, fue expedido en vigencia, entre otras normativas, de las leyes 200 de 1936, 135 de 1961, 4ª de 1973 y 30 de 1988, y del Decreto 2275 de 1988, las cuales fijaban los requisitos y el procedimiento para la titulación del baldíos. Así, conviene precisar que en el inciso segundo y parágrafo del artículo 33 del mencionado Decreto 2275 de 1988, se establecía que:

“...Surtida en legal forma la notificación y debidamente ejecutoriada la resolución, se procederá a su inscripción ante la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo Competente, previa publicación de su extracto en el Diario Oficial. El Registrador devolverá al INCORA el original de la resolución y la copia registrada, junto con una copia heliográfica del respectivo plano que se entregarán al adjudicatario.

Parágrafo. Las resoluciones de titulación de terrenos baldíos sobre superficies menores de cincuenta (50) hectáreas no requieren publicación en el Diario Oficial.”

Como puede apreciarse, la anterior disposición exige el cumplimiento de las cargas de publicidad y solemnidad registral, en tanto ordena que el acto administrativo de adjudicación de bien baldío debe ser notificado personalmente al beneficiario y publicado su resumen en el Diario Oficial, cuando verse sobre terrenos mayores a cincuenta (50) hectáreas; a la vez, impone el deber de inscribir la decisión en el respectivo folio de matrícula.

Por lo tanto, de acuerdo con las normas transcritas, se infiere que aquella persona que con un acto de adjudicación de un terreno baldío se creyese lesionada en un derecho suyo amparado por una norma jurídica, podía ejercer la acción de nulidad

y restablecimiento del derecho dentro de los dos (2) años siguientes a su publicación cuando ella fuere necesaria, o desde su ejecutoria en los demás casos (artículo 59 del Decreto 2275 de 1988).

En el *sub examine*, considerando que la extensión del terreno adjudicado al señor Josué Levy Levy es superior a cincuenta (50) hectáreas (se trata un predio con un área aproximada de 73 hectáreas, 7.437 metros cuadrados), la resolución de adjudicación a él realizada debía ser publicada en el Diario Oficial, con antelación a su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, de manera que es claro que el término para el ejercicio oportuno de la acción debe contarse a partir de dicha publicación, y no como lo alega el apelante a partir de la inscripción del acto en el registro inmobiliario.

Ahora bien, como el recurrente y el Incora fueron quienes plantearon la existencia de la caducidad, era a ellos a quienes correspondía cumplir con la carga de probar ese hecho exceptivo (artículo 175 del C.P.C), sobre la base de que la demanda fue instaurada con posterioridad a los dos años contados desde la fecha de la publicación de la resolución demandada. Sin embargo, teniendo en cuenta que no existe en el expediente la prueba de la publicación del acto en el Diario Oficial y, por ende, de su fecha, en el caso de que se hubiere realizado<sup>1</sup>, es menester concluir que no se demostró por quienes alegaron la excepción, esto es, ni la entidad pública demandada ni el ahora apelante, la ocurrencia del fenómeno procesal de la caducidad para el tiempo de presentación de la demanda interpuesta por la señora Otilia Murillo Rivas.

En consecuencia, obró conforme a derecho el Tribunal *a quo* cuando no encontró probada la excepción de caducidad.

#### **4. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA DE LA DEMANDANTE**

Con el propósito de desvirtuar un mejor derecho de la demandante sobre el predio “Playa Becerra” objeto del acto de adjudicación cuya nulidad se depreca y, por lo mismo, a fin de atacar las conclusiones a las que se llegó a este respecto en la sentencia impugnada, el apelante en su recurso reiteró que existe un acto

---

<sup>1</sup> Incluso a fl. 163 del plenario, se observa que el Secretario de la Gerencia Regional del Incora certifica que en el Exp. 1.079, relacionado con la adjudicación del baldío del señor Josué Levy Levy que “no figura copia de la resolución de adjudicación; tampoco figura copia del plano del predio adjudicado ni constancia de la publicación del título en el Diario Oficial, ni recibo de pago de derecho por este concepto.” (subraya por fuera del texto original).

voluntario realizado por la demandante el 17 de febrero de 1989, mediante el cual desistió de la adjudicación que ahora avala el Tribunal con su fallo.

Por su parte, la demandante en sus alegatos ante esta instancia le resta cualquier significación jurídica a dicho acto, puesto que señala que el desistimiento cabe con antelación a la culminación del proceso y no luego de expedido y en firme el acto; y porque, además, el Incora nunca se pronunció a este respecto, por lo que su acto administrativo de adjudicación quedó con su fuerza y validez. Y, según el Ministerio Público dicho acto resulta plenamente válido y demuestra que la actora no detenta ningún derecho sobre el predio denominado “La Becerra” que le fuera en un principio adjudicado por el Incora, dado que renunció a la resolución de adjudicación e incluso vendió las mejoras plantadas por ella en el mismo, razones por las cuales, a su juicio, la demandada carece de interés jurídico o de legitimación en la causa para demandar en “acción de nulidad y restablecimiento del derecho”.

Para la Sala asiste razón a la vista fiscal cuando conceptuó que, en el caso concreto, la demandante carece de legitimación en la causa en el presente proceso promovido en “acción de nulidad y restablecimiento del derecho”, aun cuando no comparte la consecuencia jurídica de dictar fallo inhibitorio sino que estima que ello implica desestimar la pretensión de la actora, por lo siguiente:

#### **4.1. Noción de la legitimación en la causa *-legitimatío ad causam-* .**

La legitimación en la causa *-legitimatío ad causam-* se refiere a la posición sustancial que tiene uno de los sujetos en la situación fáctica o relación jurídica de la que surge la controversia o litigio que se plantea en el proceso y de la cual según la ley se desprenden o no derechos u obligaciones o se les desconocen los primeros o se les exonera de las segundas. En términos procesales, la legitimación en la causa se entiende como la calidad que tiene una persona para intervenir en el proceso y formular o contradecir las pretensiones contenidas en la demanda, por ser sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida y objeto de la

decisión del juez, de manera que se trata de un presupuesto de fondo para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado.

Cabe precisar que se diferencia de la legitimación en el proceso *-legitimatío ad processum-*, la cual se refiere a la capacidad jurídica procesal de las partes, esto es, atañe a la aptitud legal de los sujetos para comparecer y actuar en el proceso y a su debida representación como partes en el mismo; por ello, ésta sí constituye un presupuesto procesal, y su falta configura un vicio de nulidad que compromete el procedimiento así como la sentencia que llegue a dictarse.<sup>2</sup>

Por consiguiente, la legitimación en la causa es un elemento de mérito de la *litís* y no un presupuesto procesal, pues quien ostenta la calidad de legitimado tiene el derecho a exigir que se le resuelva sobre sus peticiones o defensas; de ahí que, la falta de legitimación activa o pasiva no implica una decisión inhibitoria, sino de fondo, pues constituye una condición indispensable materia de prueba dentro del juicio para pronunciarse sobre la existencia o inexistencia del derecho material pretendido, mediante sentencia favorable o desfavorable al demandante o al demandado.

#### **4.2. La acción ejercida y la legitimación en la causa por activa**

En el caso concreto, la actora ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, según la cual, a términos del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo “...*toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pagó indebidamente...*” (art. 85 C.C.A.).

Así, en tratándose de la nulidad de un acto administrativo y el consecuente restablecimiento del derecho, podrá ejercer la acción la persona que crea que el acto administrativo que considera ilegal quebranta o lesiona sus derechos amparados por una norma jurídica (causa), es decir, por ser su titular; y por ello

---

<sup>2</sup> Sobre estas nociones y diferencias Cfr. DEVIS, Echandía Hernando, Compendio de Derecho Procesal, Teoría General del Proceso, Tomo I, Editorial Dike, Duodécima Edición, 1987, págs. 263 y ss. Y a MORALES, Molina, Hernando, Curso de Derecho Procesal Civil, Undécima Edición, Editorial ABC, 1991, Págs. 222 y 223, 452 y 453.

persigue la nulidad del acto y además el restablecimiento, o la indemnización, o la devolución de lo indebidamente pagado (objeto).

No obstante, como se dijo, el cumplimiento del requisito de la legitimación en la causa por activa será un aspecto a dilucidarse en el fallo, por tratarse de un asunto de fondo o cuestión de mérito que condiciona las pretensiones bien para denegarlas o bien para acogerlas, referida a la posición sustancial que ocupa el actor en la situación fáctica que da origen al proceso y que se encuentra regulada por el orden jurídico para atribuirle o negarle, según el caso, los derechos subjetivos que se estiman conculcados y sobre los cuales se solicita su protección en aras de su restablecimiento.

### **4.3. La eficacia jurídica del desistimiento de la demandante del acto administrativo de adjudicación de parte del predio “Playa Becerra”.**

#### **4.3.1. Los negocios jurídicos unilaterales abdicativos**

En virtud de la autonomía privada todas las personas tienen la facultad de disponer mediante actos de los intereses que el orden jurídico le permite, esto es, siempre que no se encuentre prohibido y no atente contra el orden público y las buenas costumbres (art. 16 C.C.), y esos actos dispositivos de intereses particulares con relevancia jurídica entran dentro de la órbita de la noción de negocio jurídico, fuente de obligaciones de ordinaria utilización en la vida en sociedad, sea que se trate de declaraciones de voluntad de una sola persona o parte o de varias de manera unilateral, bilateral o plurilateral.

Si bien el contrato cubre una extensa parte de los negocios jurídicos patrimoniales o familiares, como instrumento que por excelencia abarca las relaciones de colaboración e intercambio en el tráfico jurídico entre dos o más partes o sujetos (bilateralidad), también lo es que existen los negocios unilaterales, esto es, esquemas no contractuales en los que una sola parte constituye u origina la situación jurídica a través de un acto dispositivo del cual emanan efectos enderezados a culminar en la esfera jurídica de su propio autor o que pueden trasladarse al patrimonio ajeno (directamente o por reflejo) otorgamientos de una atribución sin contraprestación y con o sin necesidad de la aceptación del destinatario. Es decir, en su génesis el negocio jurídico puede formarse con la

participación de uno o varios sujetos, o sea, de manera simple, con la exclusiva declaración de una sola persona o de varios que con idéntica posición de intereses se muestran como una única parte - negocio jurídico unilateral-; o de manera compleja con la declaración de varias personas que actúan con legitimaciones o posiciones diferentes respecto de los intereses en juego.<sup>3</sup>

Así, aun cuando en forma residual, dentro de las hipótesis que se amparan en el orden jurídico para crear, modificar, extinguir o regular derechos u obligaciones, es claro que existen con plena validez y eficacia los actos negociales de una sola parte o negocios jurídicos unilaterales (o sea, “...de un hecho voluntario de la persona que se obliga...” en los términos del art. 1494 C.C.), que consisten en manifestaciones de voluntad de un solo autor encaminadas a producir directamente efectos en el patrimonio o esfera jurídica de quien las hace, verbigracia, piénsese en el testamento, la aceptación o el repudio de una herencia, el abandono de bienes muebles o inmuebles, etc., y que tienen lógicamente, por regla general, como límite el orden público, las buenas costumbres y la no producción de efectos desfavorables en el patrimonio de otro sujeto.

Obsérvese, entonces, que dentro del poder dispositivo particular se encuentra el de despojarse de los derechos de los cuales es titular, no sólo para transmitirlos a otro sujeto, sino para hacer dejación de ellos sin destinatario concreto y sin necesidad de autorización o consentimiento de otro, en cuyo caso se presenta su extinción así esos derechos benefician luego a un tercero<sup>4</sup>. A propósito de este tipo de actos jurídicos unilaterales abdicativos, se ha puntualizado lo siguiente:

“...entre los negocios unilaterales que se perfeccionan y son eficaces por medio de una declaración no recepticia, por cuanto producen efectos inmediatamente, incluso respecto de terceros, sin necesidad de hacerles ‘conocible’ el acto, **ocupan puesto de relieve los**

---

<sup>3</sup> Vid. BETTI, Emilio, Teoría General del Negocio Jurídico, Editorial Comanares, 2000, Págs. 256 a 257. En similar sentido: HINESTROSA, Fernando, Curso de Obligaciones, Segunda Edición, 1961, Universidad Externado de Colombia, Págs. 209 y ss. explica que: “En punto a su formación, y tomando como criterio divisorio el número de personas que contribuyen a la formación del acto y que en él participan, los negocios se clasifican en unilaterales y bilaterales. Son los primeros aquellos que contienen la decisión de un solo sujeto o de varios que ocupan una misma posición dentro de las relaciones creadas. (...) El ordenamiento colombiano admite la vigencia del negocio jurídico unilateral en oportunidad tan señalada como la clasificación de las fuentes de las obligaciones (1494), y en general la doctrina no pone en duda su existencia, solo que es más exigente en los requisitos de los presupuestos de validez (...). Negocios jurídicos plurilaterales son los que reflejan el ejercicio de intereses diferentes, contrapuestos o paralelos, mediante las conductas de varios sujetos a través de un solo acto...”

<sup>4</sup> HINESTROSA, Fernando, Ob. Cit. Pág. 122. Menciona como ejemplos: “...los casos de abandono (derelicción) de renuncia a la solidaridad (1573), de repudiación de la herencia (865...), legado o donación (1294), renuncia al usufructo o cualquier otro derecho real diferente del dominio; pues aquí no se contempla el beneficio que ese acto reporte a terceros, sino la pérdida que experimente el renunciante (1451)”.

**llamados negocios ‘abdicativos’ (las renunciaciones), o sea los actos de voluntad con los cuales un sujeto se limita a cancelar un derecho suyo sin transferirlo a nadie y con la consecuencia de producir efectos que inciden exclusivamente en su propio patrimonio** (aun cuando a veces estén destinados a proyectarse por reflejo en el patrimonio ajeno): tómesese el caso de la renuncia al derecho de propiedad sobre un bien inmueble; el efecto de la adquisición de la propiedad por parte del Estado presupone un fundamento legal autónomo...”<sup>5</sup> (Negrilla por fuera del texto original).

Empero, advierte la doctrina que “...se echa de menos una disciplina general relativa al perfeccionamiento de los negocios jurídicos unilaterales. Lo que se explica fácilmente con sólo tener presente que en esos negocios la manifestación de voluntad proviene de una sola parte, de modo que el negocio puede decirse celebrado tan pronto como el designio negocial encuentra expresión por medio de una declaración o si, es posible, por una conducta concluyente...Por regla general los actos jurídicos unilaterales no recepticios son perfectos, y también eficaces en el momento en que la voluntad se manifiesta en la forma de ley (por ejemplo: la renuncia a un derecho real sobre un bien inmueble se perfecciona y al mismo tiempo se produce el efecto extintivo, cuando el titular manifiesta por escrito...su designio abdicativo...”<sup>6</sup>.

Es decir, la renuncia es un negocio jurídico unilateral eficaz por medio del cual un sujeto abdica, declina, cancela o desiste de un derecho susceptible de disposición, con consecuencias en su patrimonio y que se perfecciona con la sola manifestación o declaración de voluntad en ese sentido.

#### **4.3.2. La extinción del acto administrativo por actos legítimos del particular destinatario de derechos conferidos en su beneficio exclusivo.**

Conocido es que el acto administrativo, por la presunción de legitimidad de la cual está investido, es de obligatorio cumplimiento, lo que significa que una vez perfeccionado y en firme produce todos sus efectos; por lo mismo, cuando requiere ser llevado a hechos puede y debe ser ejecutado<sup>7</sup>, hasta tanto no fuere

---

<sup>5</sup> BIGLIAZZI GERI, Lina; BRECCIA, Humberto; BUSNELLI, Francesco D. DERECHO CIVIL, Tomo I, Volumen 2, Hechos y Actos Jurídicos, Traducción HINESTROSA, Fernando, Universidad Externado de Colombia, segunda reimpresión, 1995, Pág. 681.

<sup>6</sup> BIGLIAZZI GERI, Lina; BRECCIA, Humberto; BUSNELLI, Francesco D. DERECHO CIVIL, Tomo I, Volumen 2, Hechos y Actos Jurídicos, Ob. Cit. Pág. 748.

anulado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o no haya perdido esa fuerza ejecutoria por la ocurrencia de los eventos previstos en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo<sup>8</sup>.

Sin embargo, conviene advertir que, en algunos eventos, la duración de los efectos del acto administrativo no depende única y exclusivamente de la voluntad de la Administración o de la decisión del órgano judicial, sino que también pueden desaparecer o extinguirse por actos legítimos del particular destinatario o beneficiario, como cuando el interesado manifiesta expresamente su voluntad de declinar o abdicar de los derechos que el acto le acuerda y lo comunica a la entidad pública, facultad que se sustenta en el aforismo jurídico de que *“nadie puede ser obligado a permanecer en el goce de derechos que ya no quiere tener”*, que encuentra eco en varias disposiciones del ordenamiento jurídico, como en el artículo 15 del Código Civil por cuya inteligencia *“[p]odrán renunciarse los derechos conferidos por las leyes, con tal que sólo miren el interés individual del renunciante, y no esté prohibida la renuncia...”*

GORDILLO, siguiendo de cerca a FORSTHOFF, enseña sobre el particular:

**“[La renuncia] es la voluntaria declinación por el interesado, de los derechos que acto le acuerda.** Tiene gran similitud con el desuso. Sólo que en este caso el particular manifiesta expresamente, su voluntad de no utilizar los derechos que el acto le acuerda y lo notifica a la administración.

Va de suyo que **sólo puede ‘renunciarse’ a aquellos actos que se otorgan en beneficio o interés del administrado, creándole derechos:** los actos que crean obligaciones no se ‘renuncian’, sino que, en todo caso, se solicita su revocación. La renuncia **tiene aplicación en todos aquellos actos que requieren del consentimiento del interesado, quien puede retirar dicho consentimiento luego de haberlo otorgado:** es pues aplicable a personas físicas. Una beca, un premio, una designación (doctor *honoris causa*, miembro de honor, etc.) pueden así renunciarse.

---

<sup>7</sup> SAYAGUES LASO, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, 8ª Edición, 2002, Págs. 488 y 489. Así el artículo 64 del C.C.A., prevé: “ARTICULO 64. CARACTER EJECUTIVO Y EJECUTORIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden en firme al concluir el procedimiento administrativo serán suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento. La firmeza de tales actos es indispensable para la ejecución contra la voluntad de los interesados.”

<sup>8</sup> C.C.A: “ARTICULO 66. PERDIDA DE FUERZA EJECUTORIA. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: 1. Por suspensión provisional. 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho. 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos. 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto. 5. Cuando pierdan su vigencia.”

También los honores y condecoraciones, los derechos de indemnización, las licencias y permisos en la función pública, pueden ser objeto de renuncia.

Si bien a veces se entiende que la renuncia debe ser aceptada, pensamos que en los casos en que ella es procedente **sus efectos son automáticos y extinguen ipso iure los efectos del acto, una vez la renuncia ha sido notificada a la administración. (...) Parece difícil imaginar actos administrativos confiriendo derechos de orden público, irrenunciables por su naturaleza (la libertad, la personalidad, etc.), porque ninguno de ellos podrá nacer de un acto administrativo: son preexistentes a él. Si se admite entonces que un derecho determinado puede ser renunciado, **no puede supeditarse esa renuncia a la aceptación por parte de la administración: la renuncia, si es procedente, debe extinguir de por sí el acto o el derecho al cual se renuncia...**"<sup>9</sup>**

En nuestro ordenamiento jurídico este evento de la renuncia es una modalidad que se enmarca dentro del supuesto de pérdida de vigencia del acto administrativo de que trata el numeral 5 del artículo 66 del C.C.A<sup>10</sup>; en efecto, cuando el particular expresa formalmente su abdicación, declinación o desistimiento del acto administrativo que le favorece con el reconocimiento de un derecho subjetivo, con ello, se reitera, se extinguen, fenecen o dejan de producir instantáneamente los efectos jurídicos del acto en el tiempo, de manera que luego no puede ser retirada su decisión en el caso de que quisiera cambiarla por arrepentimiento, por cuanto una aceptación posterior del acto desistido o renunciado no tendrá la virtud de revivirlo, salvo, obviamente, que se demostrara que el negocio jurídico unilateral de abdicación estuviere afectado por algún vicio de la voluntad como el error, la fuerza o el dolo.

En suma, respecto de un acto administrativo que le otorga derechos a un particular y en beneficio exclusivo suyo, es viable la renuncia por parte del mismo - negocio jurídico unilateral desde la perspectiva del administrado, según quedó anotado-, lo cual genera la extinción de sus efectos, sin que se requiera de la aceptación de la autoridad o de la revocación del acto, excepto que una norma expresamente lo prevea. Dicho de otro modo, la dimisión de un acto administrativo

---

<sup>9</sup> GORDILLO, Agustín, Tratado de Derecho Administrativo, El Acto Administrativo, 1 edición colombiana, Biblioteca Jurídica Dike, 1999, XIII-26 a XIII – 28.

<sup>10</sup> Un sector de la doctrina nacional entiende que la pérdida de vigencia del acto administrativo de que trata dicho numeral es un concepto genérico que contempla la totalidad de los eventos de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo y que dentro de él cabe también específicamente figuras como la derogatoria, la revocación, retiro o cancelación del acto. Vid. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Acto Administrativo, Universidad Externado de Colombia, Cuarta edición, 2003, Pág. 343; y BERROCAL GUERRERO, Luis Enrique, Manual de Acto Administrativo, Ed. Librería del Profesional, 2005, Pág. 309.

perfecto y en firme que confiere un derecho de carácter renunciable, puede extinguir o cesar sus efectos por la sola voluntad del titular del mismo<sup>11</sup>, puesto que se trata del ejercicio de la facultad de disponer sobre derechos subjetivos propios. Se advierte que, esta figura de la renuncia, en contraste, no resulta aplicable a los actos que crean obligaciones, salvo que ellas fueran accesorias en el entendido de que, en forma concomitante, el objeto principal de dichos actos lo constituye el otorgamiento de un derecho renunciable.

#### **4.3.3 Naturaleza del acto administrativo de adjudicación de un bien baldío y posibilidad de renuncia o desistimiento respecto del mismo.**

El acto administrativo mediante el cual el Incora adjudica a una persona un bien baldío<sup>12</sup>, es de carácter subjetivo y particular, por cuanto crea una situación jurídica particular y concreta a su favor. En efecto, constituye un título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través de dicha institución, con el cual el colono obtiene la propiedad condicionada del mismo para explotarlo conforme a la ley. Al respecto la Sala ha sostenido:

“Estos bienes baldíos pueden ser adjudicados a los particulares que se hayan establecido sobre esas tierras con cultivos o ganados (así lo previó de antaño el derecho colombiano en los arts. 66 y 67 de la ley 110 de 1912-Código Fiscal y art. 1º de la ley 200 de 1936 o ley de tierras<sup>13</sup>) y sobre ellos, ya desde el artículo 33 de la ley 135 de 1961<sup>14</sup> se disponía que el Estado tiene todas las facultades que da el dominio a su titular y por ello puede disponer de ellos enajenándoles a través de un procedimiento reglado de adjudicación a particulares que así lo soliciten, siempre y cuando reúnan los requisitos de ley y para los fines por ella previstos ( régimen que viene de vieja data en nuestra legislación, baste citar por ejemplo los arts. 9 y 10 del decreto 1200 de 1936, arts. 29, 39, 40 y 41 de la ley 135 de 1961<sup>15</sup> y la ley 4ª de 1973<sup>16</sup>). El acto administrativo de adjudicación a la vez es “constitutivo” del

---

<sup>11</sup> Ver en este sentido, DIEZ, Manuel María, El Acto Administrativo, Tipográfica Editora Argentina, 1993, Pág. 420. DROMI, Roberto, El Acto Administrativo, Ediciones Ciudad de Argentina, 2000, Pág. 152.

<sup>12</sup> De conformidad con los artículos 675 del Código Civil y 44 del Código Fiscal son baldíos, y en tal concepto pertenecen a la Nación, todas las tierras situadas dentro de los límites territoriales del país que carecen de otro dueño, y las que habiendo sido adjudicadas con ese carácter, hubieren vuelto al dominio del Estado por causas legales.

<sup>13</sup> Esta histórica ley fue derogada recientemente por la ley 1152 de 2007, excepto en lo dispuesto por los artículos 20, 21, 22 y 23, con las modificaciones efectuadas por la Ley 100 de 1944.

<sup>14</sup> Derogada ley 160 de 1994 .

<sup>15</sup> Derogada ley 160 de 1994.

<sup>16</sup> Derogada también por la ley 160 de 1994 salvo los artículos 20. y 4º.

derecho de propiedad, en tanto reconoce la titularidad del derecho real en cabeza del adjudicatario”.<sup>17</sup>

Es decir, mediante dicho acto se constituye un derecho particular al adjudicatario del bien inmueble baldío, de conformidad con las leyes y reglamentos que regulan el sistema de la reforma agraria y el desarrollo rural<sup>18</sup>, el cual, incluso, puede resolverse por causas previamente definidas y revertir la propiedad del bien baldío adjudicado al Estado<sup>19</sup>.

Por consiguiente, el acto administrativo de adjudicación de un bien baldío al constituir un derecho, en este caso el de propiedad sobre un predio susceptible de adjudicación, como lo son los bienes baldíos, requiere para su ejecución de la aceptación y consentimiento por parte de su destinatario, esto es, necesita de la plena aquiescencia del particular beneficiario a quien corresponde usar su derecho y cumplir, a partir de su ejercicio, las especiales obligaciones que en este ámbito impone la legislación agraria.

De acuerdo con lo anterior, se precisa que jurídicamente resulta posible que el beneficiario de un acto administrativo en firme de adjudicación de un bien baldío renuncie, desista o decline del mismo, esto es, manifieste su voluntad de no utilizar el derecho conferido en aquel, lo cual genera la extinción *ipso iure* de los efectos del acto, esto es, pierde su vigencia y, fuerza ejecutoria, sin que para ello sea necesaria la aceptación de la autoridad o la revocación del acto, toda vez que sus efectos son automáticos una vez ha sido comunicada a la administración.

#### **4.3.4. La disposición y renuncia del acto administrativo de adjudicación de una porción del bien baldío “La Becerra”**

Mediante Resolución número 0581 de 29 de septiembre de 1988, el Gerente de la Regional Chocó, del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora-, adjudicó a la señora Otilia Murillo Vivas, el predio denominado “BECERRA”, y

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso de Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 31 de octubre de 2007, Exp. 15.627. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>18</sup> Para la época de la expedición del acto administrativo que se demanda en el *sub lite* constituido fundamentalmente por la Ley 200 de 1936; Ley 135 de 1961; Ley 4ª de 1973; Ley 30 de 1988; y el Decreto 2275 de 1988. Posteriormente, se expidió la Ley 160 de 3 de agosto de 2004 y el Decreto 2664 de 3 de diciembre de 2004, pero luego toda esa normativa quedó derogada por la Ley 1152 de 25 de julio de 2007 y el Decreto 230 de 30 de enero de 2008.

<sup>19</sup> Repárese que de acuerdo con la legislación los actos adjudicación podrán revocarse en cualquier tiempo por violación de las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.

cuenta con fecha de registro inmobiliario el 15-04-94, con la matrícula No. 186-0004007 (copia auténtica a folio 13).

Está demostrado también que a través de la Resolución número 0134 de 28 de febrero de 1990, el Gerente de la Regional del Chocó, del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora, adjudicó al señor Josué Levy Levy, los predios denominados "Playa Cotudo y Playa Becerra, acto que tiene como fecha de registro inmobiliario el 21-10-91, con la matrícula No. 186-0003172 (copia auténtica a fl. 57).

La porción del predio denominado "Becerra" adjudicado inicialmente a la señora Otilia Murillo Rivas en la primera resolución citada, está incluida dentro del predio "Playa Becerra", adjudicado posteriormente mediante la otra resolución antes anotada al señor Josué Levy Levy, según el dictamen pericial rendido en el proceso (fl. 250).

De otra parte, se observa que, ciertamente, obra en el proceso una comunicación de fecha 23 de enero de 1989, suscrita por la demandante Otilia Murillo Rivas y dirigida al Incora con sede en Quibdó - Chocó, desistiendo del acto administrativo de adjudicación de predio baldío en el siguiente sentido:

"Bahía Solano Ch., Enero 23 de 1989

Doctor  
JOSÉ ANGEL FARFAN  
Jefe Sección Jurídica "INCORA"  
Quibdó (Chocó)

Yo, OTILIA MURILLO RIVAS, mayor de edad, identificada con la cédula de ciudadanía número 26.366.316 de Bahía Solano - Chocó, me permito comunicarle que **DESISTO de la Resolución de Adjudicación # 0581 de Septiembre 29 de 1.988, de la Regional Chocó, del predio denominado "BECERRA**, ubicado en el paraje, de Becerra, Municipio de Bahía Solano Departamento del Chocó.

Atentamente,

[Fdo.]  
OTILIA MURILLO RIVAS  
C.C. # 26.366.316 de Bahía Solano Ch." (fl. Copia auténtica a fl. 66 cd.ppal). (Resalta la Sala)

Así mismo, figura en el plenario otro documento otorgado por la actora con constancia de presentación personal ante el Juez Promiscuo del Circuito de Bahía Solano (Chocó), en los siguientes términos:

“Bahía Solano Ch., Febrero 17 de 1989

Señor Juez Promiscuo del Circuito  
Bahía Solano (Chocó)

Yo OTILIA MURILLO RIVAS, mayor de edad, identificada con mi cédula de ciudadanía número 26.366.316 de Bahía Solano Ch, me permito presentarme a su Despacho, con la finalidad de **desistir, de una Resolución de Adjudicación Número 0581 de Septiembre 29 de 1988”, otorgada por la Regional del Chocó - Oficina del Incora, del predio denominado “BECERRA**, ubicado en el paraje de Becerra, Municipio de Bahía Solano (Chocó).

Cordialmente,

[Fdo.]

OTILIA MURILLO RIVAS

C.C. # 26.366.316 de Bahía Solano Ch.” (fl. Copia auténtica a fl. 62 cd.ppal)<sup>20</sup>. (Resalta la Sala)

Llama la atención a la Sala el hecho de que la Resolución número 0134 de 28 de febrero de 1990, fue registrada el 21 de febrero de 1991, en tanto la Resolución 0581 de 29 de septiembre de 1988 de la señora Otilia fue registrada con posterioridad en otro folio de matrícula inmobiliaria, el 15 de abril de 1994, es decir, esta última 5 años después de proferida, así como 4 años más tarde de haber sido desistida en sus efectos voluntariamente y de la adjudicación realizada en el acto demandado a favor del señor Levy Levy.

Sea lo que fuere, y aun cuando no existe claridad acerca de las razones que condujeron a la señora Otilia Murillo Vivas a suscribir dichos documentos, cuya autenticidad no ha sido puesta en duda en el proceso por la misma, como que no fueron tachados de falsos o desconocida su autoría sino que se discrepó sobre su mérito, lo cierto es que está acreditado en el proceso que la demandante renunció a los derechos derivados del acto administrativo expedido por el Incora, por medio del cual se le adjudicó una porción del terreno baldío denominado “Becerra”, que fue incluido posteriormente dentro del predio baldío de “Playa Becerra” adjudicado

---

<sup>20</sup> A vuelta de dicho folio consta que este documento fue recibido el 31 de marzo de 1989 en la Regional del Incora en Quibdó.

junto con el denominado "Playa Cotudo" al señor Levy Levy en la resolución del Incora censurada.

En relación con el mérito o valor que se debe conceder a ese desistimiento, aplicadas las ideas arriba expuestas al caso *sub judice*, considera la Sala que el mismo constituye un acto jurídico válido y con efectos en el mundo del derecho, como quiera que se trata de un negocio jurídico unilateral abdicativo en el que la señora Otilia Murillo Rivas renunció a un derecho subjetivo y particular de carácter real, esto es, la propiedad sobre el bien baldío adjudicado que integraba su patrimonio, otorgado por la Resolución de Adjudicación Número 0581 de Septiembre 29 de 1988, expedida por la Regional del Chocó - Oficina del Incora, sobre una porción del predio denominado la "BECERRA", ubicado en el Municipio de Bahía Solano.

En efecto, la comunicación de fecha 23 de enero de 1989, suscrita por la demandante Otilia Murillo Rivas y dirigida al Incora y el documento otorgado por ésta el 17 de febrero de ese mismo año con presentación personal ante el Juez Promiscuo del Circuito de Bahía Solano (Chocó), configuran un típico negocio jurídico unilateral de renuncia, declinación o abdicación de un derecho susceptible de disposición por parte de aquélla, cuyo destinatario del mismo es el Incora, quien fue la entidad que lo confirió o constituyó mediante la resolución repudiada, y ante el cual se diluyen y quedan sin sustento sus afirmaciones en torno a un mejor derecho sobre el predio y se demerita cualquier otra prueba aducida para fundamentarlas, sin que, por lo demás, exista en el plenario rastro de algún vicio del consentimiento en su producción.

Por lo tanto, siendo el acto unilateral de la demandante -antes analizado- válido y eficaz, la consecuencia jurídica de su emisión es la extinción del acto administrativo de adjudicación del predio baldío a ella realizado, esto es, la pérdida de vigencia por obra de ese desistimiento voluntario y por lo mismo de fuerza ejecutoria de la Resolución de Adjudicación Número 0581 de 29 de septiembre de 1988, expedida por la Regional del Chocó - Oficina del Incora a su favor sobre parte del predio denominado "La Becerra" (No. 5 art. 66 C.C.A.).

Se advierte que, una vez comunicado el acto de desistimiento de la adjudicación al Incora, sus efectos operaban automáticamente, de suerte que esta entidad pública

ante el desistimiento presentado por la interesada y beneficiaria exclusiva de aquel acto de adjudicación, Otilia Murillo Vivas, no requería expedir un acto de revocación del mismo, ni de aceptación, sin perjuicio de que en estos casos para efectos de oponibilidad a terceros se comunique dicha novedad a la Oficina de Instrumentos Públicos a cargo del registro inmobiliario<sup>21</sup>. Así las cosas, el Incora, como administrador legal de un bien baldío que fue rechazado, podía hacer el futuro, dentro de la órbita de sus funciones, adjudicar ese bien baldío no aceptado, como ciertamente ocurrió, al hacerlo posteriormente a favor del señor Levy Levy, en la Resolución 0134 de 28 de febrero de 1990 atacada.

#### **4.4. La venta de unas mejoras plantadas en otra porción del predio “La Becerra”**

Igualmente, reposa en el expediente otro documento de fecha 17 de febrero de 1989 firmado por la actora, en el que hace constar:

**“Recibí personalmente de manos del Doctor Ar. JOSUE LEVY, la suma de \$30.000,00 pesos colombianos por concepto de Venta de unas mejoras, plantadas en el predio denominado Becerra de propiedad del mismo señor. Para constancia se firma por mí.-**

[Fdo.]

OTILIA MURILLO RIVAS

C.C. # 26.366.316 de Bahía Solano Chocó.” (fl. Copia auténtica a fl. 67 cd.ppal). (Resalta la Sala)

Por consiguiente, también quedó demostrado que la demandante vendió las mejoras al señor Josué Levy Levy, y reconoció un mejor derecho sobre el terreno, lo cual quiere decir que cedió esas mejoras que hacen parte de la explotación económica necesaria para que se considere ocupado el bien y pueda ser posteriormente adjudicado.

Teniendo en cuenta lo anterior se deduce que la actora no está legitimada en la causa.

---

<sup>21</sup> Situación omitida en el *sub lite* y que quizá se explica por el hecho de que para la época en que se presentó el desistimiento por parte de la señora Otilia Murillo Rivas no mediaba, como lo alegó el Incora, una inscripción en el registro inmobiliario de dicha Resolución Número 0581 de 29 de septiembre de 1988, lo cual, como se observó, solo vino a ocurrir en el mes de abril del año de 1994, cuando por virtud de su renuncia ya había perdido su vigencia o fuerza ejecutoria, y, además, en otro folio de matrícula diferente al que fue abierto para inscribir en el año de 1991 la resolución de adjudicación del señor Levy atacada; sin embargo, aunque el cumplimiento de los efectos jurídicos de esa renuncia como forma extintiva del acto de la señora Murillo operó, de todas formas era conducente que el Incora lo hubiera comunicado a la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente para efectos de oponibilidad ante terceros.

## 5. CONCLUSIÓN

De cuando antecede se colige que la demandante, Otilia Murillo Vivas, carece de legitimación en la causa para obtener en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la nulidad de la adjudicación de predio baldío contenida en la Resolución número 0134 de 28 de febrero de 1990 y, como consecuencia, la protección y ratificación de un derecho de propiedad que no detenta u ostenta sobre el predio "La Becerra". En efecto, está demostrado que, en forma precedente a la expedición del acto acusado, de una parte, había ella renunciado ante el Incora a ese derecho invocado, mediante desistimiento expreso y voluntario de la Resolución número 0581 de 29 de septiembre de 1988, en la que se le adjudicaba una porción del citado predio; y de otra parte, había enajenado las mejoras plantadas en el mismo. No obstante que la falta de legitimación en la causa de la actora y, por ende, la carencia del derecho subjetivo cuya protección solicitó, es suficiente para dictar sentencia desfavorable a la misma y releva a la Sala del estudio de los vicios de procedimiento endilgados en la expedición del acto administrativo acusado, no puede pasar desapercibido que, al no haber ella demostrado un mejor derecho sobre el terreno adjudicado al señor Josué Levy Levy, no se desvirtuó el fundamento esencial que dio origen al mismo, esto es, la calidad de baldío que ostentaba el referido inmueble al momento de su expedición.

En conclusión, la demandante quien ejerció la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no tenía legitimación en la causa para obtener mediante el contencioso subjetivo de nulidad declaraciones anulatorias del acto administrativo acusado y el consecuente restablecimiento de su derecho, lo cual implica que la decisión adoptada por el *a quo* deba ser revocada.

Adicionalmente, es claro que la actora en las precisas circunstancias del caso concreto, no puede desconocer su propio acto de desistimiento de la resolución de adjudicación -excepto por vicios en el consentimiento-, para luego venir en demanda en acción de nulidad y restablecimiento del derecho con miras a la protección de un derecho del cual renunció, pues recuérdese que nadie puede venir validamente contra sus propios actos, esto es "*venire contra factum proprium non valet*", regla cimentada en el aforismo "*adversus factum suum quis venire non potest*", que se concreta en que no es lícito hacer valer un derecho en

contradicción con una conducta anterior, lo cual se sustenta en la buena fe que debe imperar en las relaciones jurídicas (art. 83 C.P.). Como lo ha explicado y aplicado la Sala<sup>22</sup> va contra los propios actos quien ejercita un derecho en forma objetivamente incompatible con su conducta precedente, lo que significa que la pretensión que se funda en tal proceder contradictorio, es inadmisibile y no puede en juicio prosperar<sup>23</sup>.

En las anteriores circunstancias, la Sala confirmará el numeral 1 y revocará los numerales 2 y 3 de la sentencia objeto de apelación y, por tanto, modificará su parte resolutive para ajustarla conforme y en congruencia a esos últimos aspectos.

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

## **F A L L A**

**MODÍFICASE** la providencia impugnada, esto es, la Sentencia de 22 de octubre de 1998 proferida por el Tribunal Administrativo del Chocó, cuya parte resolutive quedará así:

**“PRIMERO:** Declárase no probada la excepción de caducidad.

**SEGUNDO:** Niéganse las pretensiones de la demanda.

**TERCERO:** Sin costas.”

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE.**

---

<sup>22</sup> Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso de Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 26 de abril de 2006, Exp. 16.041, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>23</sup> DÍEZ PICAZO, Luis, “La Doctrina de los Propios Actos”, Casa Editorial Bosch, “*Nadie puede ir lícitamente contra sus propios actos*” “(...) la regla que prohíbe venir contra los propios actos, puede (...) ser descrita bajo la rúbrica de “inadmisibilidad de la pretensión contradictoria”. Esto significa que una pretensión es inadmisibile y no puede prosperar cuando se ejercita en contradicción con el sentido, que, objetivamente y de buena fe, ha de atribuirse a una conducta jurídicamente relevante y eficaz, observada por el sujeto dentro de una situación jurídica”. Ver: Págs. 123, 125, 188, 189 y 246 a 251.

**MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR**  
Presidente de la Sala

**RUTH STELLA CORREA PALACIO**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**