

ACTA DE CESION DE DERECHOS-AI no contener manifestación unilateral sino convenio interadministrativo la acción no era de nulidad sino la contractual ya caducada

A juicio de la Sala, el acta de cesión no constituye un acto administrativo, en cuanto no traduce una manifestación unilateral de la voluntad de la Administración tendiente a crear, modificar o extinguir una situación jurídica y sus respectivos efectos. Por el contrario, estamos en presencia de un convenio o acuerdo de voluntades entre la Nación y el Colegio Mayor de Cundinamarca, cuya causa fue el contrato suscrito entre la Nación (Ministerios de Educación y de Gobierno) y la Gobernación del Departamento de Cundinamarca, aprobado mediante la Ordenanza 13 de 23 de mayo de 1946 de la Asamblea de Cundinamarca, en los siguientes términos: (...). “Artículo Primero. Apruébase el contrato celebrado entre la Nación y el Departamento de Cundinamarca, cuyo texto es el siguiente: “PRIMERA. La Nación se obliga a adaptar a sus expensas las edificaciones de la `Penitenciaría Central El Panóptico` para los fines propios de un Colegio Mayor de Cultura Femenina. (...). “NOVENA. A la expiración del plazo de este contrato, la Nación devolverá al Departamento el terreno del actual Panóptico y los edificios con todas sus mejoras, sin que por ellas tenga que pagar el Departamento suma alguna. De la devolución se exceptúa la parte de terreno que la Nación llegare a adquirir en conformidad con la cláusula décima segunda de este contrato. “DÉCIMA. No se establecen cláusulas especiales de multa, garantía ni caducidad administrativa, por tratarse de un contrato entre entidades oficiales. El Lote B, de conformidad con el acta de cesión acusada, se encuentra ubicado al oriente del Museo o Panóptico (huertas de la Penitenciaría) y constituye, precisamente, el objeto del contrato de promesa de compraventa aprobado por la Ordenanza 13 de 1946, el cual tiene carácter de contrato interadministrativo estatal en cuanto las contratantes son entidades oficiales y es la causa de la cesión de los derechos de posesión que sobre dicho terreno dijo ostentar la Nación. En consecuencia, en ejercicio de la acción contractual de que trata el artículo 87 del C.C.A. debió demandarse ante esta jurisdicción la nulidad del acta de cesión dentro del término previsto para el efecto en el artículo 136 ibídem, que preceptúa: “La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos años siguientes a su perfeccionamiento...”. Como quiera que el acta de cesión fue suscrita en 1989 y la presentación de la demanda se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2003, fuerza es concluir que la acción contractual se encuentra caducada, pues el término para ejercer dicha acción es de 2 años, de acuerdo con el artículo 136 antes transcrito.

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ARTICULOS 87 Y 136; LEY 24 DE 1988 ARTICULO 61; DECRETO LEY 758 DE 1988 ARTICULO 1 Y 10; RESOLUCION 18471 DE 1988 DEL MINISTERIO DE EDUCACION

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

Bogotá D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil siete (2007).

Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00422-01

Actora: EMPRESA COMERCIAL LOTERÍA DE CUNDINAMARCA

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

Acción: Nulidad.

Decide la Sala, en única instancia, la demanda de nulidad incoada por la EMPRESA COMERCIAL LOTERÍA DE CUNDINAMARCA en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., contra el *“ACTA DE CESIÓN DE LOS DERECHOS DE POSESIÓN SOBRE EL LOTE B Y LAS CONSTRUCCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA”*, de 25 de abril de 1989, suscrita por el Director General de Servicios Administrativos del Ministerio de Educación y la Rectora del Colegio Mayor de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

a. Hechos

Mediante la Ley 11 de 1873 la Nación le cedió al Estado Soberano de Cundinamarca (hoy Departamento de Cundinamarca) cuatro hectáreas de tierra en el alto de San Diego en Bogotá para la construcción de una penitenciaría, que se denominó El Panóptico y cuya construcción se inició en 1874 y funcionó hasta 1946.

Mediante la Ley 48 de 1945 se ordenó a la Nación crear los colegios de cultura femenina, por lo cual el departamento, municipio o universidad correspondiente debería suministrar el edificio.

En desarrollo de lo dispuesto por la Ley 48 de 1945 y teniendo en cuenta que quedarían desocupadas las instalaciones de la Penitenciaría El Panóptico, de propiedad del Departamento de Cundinamarca, por cuanto los presos fueron

trasladados a la Penitenciaría de La Picota, se determinó su adaptación para el funcionamiento del Museo Nacional y del Colegio Mayor de Cundinamarca.

El 8 de mayo de 1946, los señores Absalón Fernández de Soto, Ministro de Gobierno, y Germán Arciniegas, Ministro de Educación Nacional, autorizados por el Presidente de la República y en representación de la Nación, y Miguel Arteaga H., Gobernador del Departamento de Cundinamarca y en representación del mismo, suscribieron un contrato con el objeto de adaptar las instalaciones de la Penitenciaría El Panóptico para el funcionamiento del Colegio de Cultura Femenina (Colegio Mayor de Cundinamarca), contrato que fue aprobado por el Consejo de Ministros el 10 de mayo, emitido concepto favorable del Consejo de Estado el 15 siguiente y aprobado por el Presidente de la República el 18 del mismo mes.

Mediante la Ordenanza 13 de 23 de mayo de 1946, la Asamblea de Cundinamarca aprobó el referido contrato y las cláusulas en él contenidas.

El 26 de junio siguiente la Procuraduría General de la Nación aprobó el contrato y mediante Escritura Pública 2627 del 8 de julio se protocolizó en la Notaría 5ª de Bogotá.

En la cláusula primera del contrato se determinó la obligación de la Nación de adaptar las instalaciones de la Penitenciaría El Panóptico para los fines propios de un colegio mayor de cultura femenina, especificándose en el literal b) de las consideraciones previas que el edificio de San Diego El Panóptico, ocupado por la Penitenciaría Central El Panóptico, fue construido por el Departamento de Cundinamarca sobre terrenos de su propiedad.

La calidad de propietario del Departamento de Cundinamarca, tanto del lote como del edificio en él construido, se reiteró en las cláusulas segunda y novena del contrato, habiéndose dicho en esta última que *“A la expiración del plazo de este contrato la Nación devolverá al Departamento el terreno del actual Panóptico y los edificios con todas sus mejoras, sin que por ellas tenga que pagar el Departamento suma alguna”*, plazo que de acuerdo a la cláusula cuarta fue de 30 años, prorrogables por voluntad de las partes.

Por Escritura Pública 1473 de 1974 de la Notaría 15 de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca vendió a la Lotería de Cundinamarca el inmueble que comprende el lote A, denominado Museo Nacional, y el lote B, denominado Colegio Mayor de Cundinamarca.

Mediante Escritura Pública 427 de 1980 de la Notaría 15 de Bogotá, el Gobernador de Cundinamarca aclaró que el inmueble objeto de la compraventa es un sólo globo de terreno y no dos lotes alinderados en forma independiente, como se estableció en la escritura original.

El Ministerio de Educación fue reestructurado mediante la Ley 24 de 11 de febrero de 1988, cuyo artículo 61 dispuso que en adelante los Colegios Mayores serán Establecimientos Públicos, que se regirán por las normas que regulan la educación superior, y que su estructura, funciones, patrimonio y reglamentación serán determinados por el Gobierno Nacional en el término de un (1) año contado a partir de la fecha de expedición de la Ley. En desarrollo del anterior precepto el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 758 de 26 de abril de 1988, mediante el cual se organizaron como Establecimientos Públicos del Orden Nacional los Colegios Mayores y los Establecimientos Educativos Oficiales Nacionales de Educación Técnica Profesional. En su artículo 1º se dijo que el Colegio Mayor de Cundinamarca, con domicilio en Bogotá, es un establecimiento público de carácter académico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Educación Nacional.

El artículo 10º del Decreto Ley 758 determinó que dentro del año siguiente a su vigencia la Nación *“... traspasará a favor de cada uno de los Colegios Mayores y de los Establecimientos Educativos Oficiales Nacionales de Educación Técnica Profesional, los bienes inmuebles de su propiedad, que estos actualmente utilizan en sus actividades académico-administrativas”*.

Mediante Resolución 18471 de 22 de noviembre de 1988, el Ministro de Educación Nacional autorizó al doctor Fernando Murcillo, Director General de Servicios Administrativos, para que en nombre de la Nación – Ministerio de Educación Nacional *“... realice la entrega de los bienes muebles y demás derechos de su propiedad a los Colegios Mayores y Establecimientos Educativos Oficiales Nacionales, que fueron reorganizados como Establecimientos Públicos por la Ley 24 de 1988”*; y en su artículo 2º determinó que para la protocolización del acta de entrega asistirían, además del Delegado de la Auditoría General ante

el Ministerio de Educación Nacional, el representante de cada uno de los Establecimientos Públicos y el Delegado de la Contraloría General de la República para cada uno de ellos.

El 25 de abril de 1989 se suscribió el acta denominada *“Acta de cesión de los derechos de posesión sobre el lote B y las construcciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional al Colegio Mayor de Cundinamarca”*. Según el demandante, el acta fue suscrita por el Delegado del Ministerio de Educación y por la Rectora del Colegio Mayor de Cundinamarca, sin intervención del Delegado de la Auditoría General ante el Ministerio de Educación Nacional ni del Delegado de la Contraloría General de la República para el Colegio Mayor de Cundinamarca, requisito de protocolización del acta, de conformidad con lo establecido en la Resolución 18471 de 22 de noviembre de 1988.

En la citada acta se entregaron a favor del Colegio Mayor de Cundinamarca *“... las construcciones y derechos de posesión material sobre el lote B de la calle 28 No 6-02 a que se refiere el inciso final del artículo décimo del Decreto 758 de 1988”*; se otorgó a los derechos sobre las construcciones un valor total de \$743'642.800.00, sin determinar la base o avalúo del cual se desprendió dicho valor; y se manifestó que el valor corresponde a la totalidad de las construcciones de las instituciones.

El acta de cesión de derechos fue protocolizada mediante Escritura Pública 1701 de 17 de julio de 1991 de la Notaría 14 de Bogotá, por declaración unilateral de la señora Alicia Moyano Iregui, quien actuó como representante legal del Colegio Mayor de Cundinamarca en su calidad de rectora.

Según consta en el documento CONPES 2720 DNP-USD-MINEDUCACIÓN de julio de 1994, el proyecto del Nuevo Museo Nacional se estructuró cimentado en dos etapas: *“En la primera (1995-1996) se adquirirán los terrenos que actualmente ocupan el Museo Nacional, el Colegio Mayor de Cundinamarca y el Liceo Nacional Policarpa Salavarrieta, se reubicarán las dos instituciones educativas y se realizará un concurso internacional para el diseño del Nuevo Museo; en la segunda, con tres años de duración se adelantarán las obras”*.

En desarrollo del citado Documento CONPES se iniciaron las negociaciones ante el Ministerio de Educación Nacional y la Empresa Comercial

Lotería de Cundinamarca para permutar los terrenos ocupados por el Museo Nacional, el Colegio Mayor de Cundinamarca y el Liceo Femenino Nacional Policarpa Salavarrieta, de propiedad de la Empresa Comercial Lotería de Cundinamarca, por un lote de terreno de propiedad del Ministerio de Educación Nacional ubicado en la carrera 7 No 166-51, negociación que no se ha podido adelantar por los problemas jurídicos entre el Colegio Mayor de Cundinamarca y la Lotería de Cundinamarca.

En el certificado de tradición y libertad de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Zona Centro, folio de matrícula inmobiliaria 50C-541960, la Lotería de Cundinamarca figura como propietaria del inmueble ubicado en la carrera 7ª No 28-66 Museo Nacional Colegio Mayor de Cundinamarca.

b. Las normas presuntamente violadas y el concepto de la violación.

En apoyo de sus pretensiones la actora estructuró los siguientes cargos de violación:

Primer cargo: Sostiene que del contenido del artículo 10º del Decreto Ley 758 de 1988, expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades otorgadas por el artículo 61 de la Ley 24 de 1988, se desprende que la competencia orgánica para transferir los bienes muebles radica en la Nación, y de manera específica en el Ministerio de Educación Nacional; que la competencia otorgada para transferir los bienes inmuebles de propiedad de la Nación lo fue por un año, y para los bienes muebles y demás derechos lo fue por seis meses; y que la competencia en razón de la materia se encuentra limitada a traspasar a los Colegios Mayores y Establecimientos Públicos Oficiales de Educación Técnica Profesional los bienes inmuebles de propiedad de la Nación, utilizados por dichos entes en sus actividades académico administrativas, así como los bienes muebles y demás derechos.

Anota que para efectos de cumplir con el cometido estatal establecido en la ley, el Ministerio de Educación Nacional, órgano competente, mediante Resolución 18471 de 22 de noviembre de 1988 autorizó al Director de Servicios Administrativos de dicho Ministerio para realizar la entrega de los bienes muebles y demás derechos de su propiedad a los Colegios Mayores y Establecimientos Educativos Oficiales

Nacionales reorganizados como Establecimientos Públicos por la Ley 24 de 1988, como se evidencia en su artículo primero.

Considera que la competencia directamente otorgada al Ministerio de Educación Nacional por el Decreto Ley 758 de 1988 en su artículo 10º se circunscribe al traspaso de los muebles y demás derechos en el término de seis meses contados a partir de su vigencia, y que la autorización dada al Director General de Servicios Administrativos lo fue para cumplir con dicho cometido impuesto por la ley en los términos allí establecidos.

Señala que respecto de la presunta *“Acta de Cesión de Derechos de Posesión sobre el lote B y las construcciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional al Colegio Mayor de Cundinamarca”* es claro que el Ministerio de Educación Nacional actuó por fuera de los límites otorgados por el Decreto Ley 758 de 1988, pues lo hizo fuera de tiempo y en materia diferente a la conferida, ya que su artículo 10º establece que *“En cuanto a los bienes muebles y demás derechos, la Nación, por intermedio del Ministerio de Educación Nacional, les hará traspaso en el término de seis meses, a partir de la vigencia de este Decreto”* el cual fue expedido el 26 de abril de 1988 y publicado en el Diario Oficial 38.309 de la misma fecha, es decir, que el término otorgado al Ministerio de Educación para traspasar los bienes muebles y demás derechos venció el 25 de octubre de 1988, razón por la cual la autorización conferida mediante Resolución 18471 de 22 de noviembre de 1988 al Director General de Servicios Administrativos del Ministerio de Educación Nacional por parte del Ministro titular de dicha Cartera fue expedida sin facultades, pues el término ya había vencido.

Por lo anterior, a juicio de la actora, la presunta *“Acta de Cesión de Derechos de Posesión sobre el lote B y las construcciones realizadas por el Ministerio de Educación Nacional al Colegio Mayor de Cundinamarca”* suscrita el 25 de abril de 1989 desconoció el término previsto en el inciso 2 del artículo 10º del Decreto Ley 758 de 1988, sin que pueda acomodarse, como se pretende, en el término previsto en el inciso primero *ibídem*, referente a la facultad de la Nación para transferir la propiedad sobre los bienes inmuebles, pues el actuar contenido en el acta hace relación específica a la transferencia *“de los demás derechos”* más no a la propiedad, y ello es así porque la autorización otorgada al Director de Servicios Administrativos del Ministerio de Educación Nacional se circunscribió de manera

precisa a la entrega de los bienes muebles y demás derechos, es decir, a lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 10º tantas veces mencionado.

Sostiene que el Director de Servicios Administrativos del Ministerio de Educación Nacional en razón de la materia era incompetente para expedir el acto acusado, pues del inciso 1 del artículo 10º del Decreto Ley 758 de 1988 se deduce que la competencia otorgada versa sobre inmuebles de propiedad de la Nación utilizados por los Colegios Mayores y Entidades Oficiales Nacionales de Educación Técnica Profesional en sus actividades académico administrativas, que debe realizarse de conformidad a las normas que regulan el traspaso de la propiedad sobre bienes inmuebles.

Señala que en ese orden de ideas, la competencia para tales efectos del Ministerio de Educación Nacional se singulariza en el traspaso de los bienes inmuebles de su propiedad, como órgano integrante de la Nación, entendiéndose por propiedad, según el artículo 669 del C.C. *“El dominio es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad”*.

Segundo cargo.- El acto administrativo acusado omitió un requisito formal exigido en el artículo 2º de la Resolución 18471 de 22 de noviembre de 1988, pues en su protocolización no intervinieron ni el Delegado de la Auditoría General ante el Ministerio de Educación, ni el Delegado de la Contraloría General de la República para el Colegio Mayor de Cundinamarca, quienes de haberlo hecho hubieran ejercido una veeduría eficiente frente al actuar del Ministerio equívoco, irregular y no ajustado a la ley, por lo cual el acta de cesión debe ser declarada nula.

Además, sostiene que la decisión contenida en el acto acusado es imprecisa y oscura, pues en la primera parte se manifiesta que el supuesto poseedor del lote B desde 1946 hasta la fecha es el Ministerio de Educación Nacional, y luego en su parte final expone que desde 1947 el poseedor de dicho lote B es el Colegio Mayor de Cundinamarca, razón por la cual aceptando, en gracia de discusión, que este último era el poseedor, porqué habría de necesitar un reconocimiento del Ministerio o éste ceder la posesión si uno y otro tendrían por sí mismos la posibilidad de iniciar las acciones judiciales para que se les reconociera como propietarios.

Finalmente concluye que la presunta cesión no se ajustó a la ley, no sólo porque cedió derechos patrimoniales que no se encontraban en cabeza de la Nación, sino porque de ella se desprende la declaración falsamente motivada de los derechos de posesión sobre el lote B en cabeza del Ministerio, o en cabeza del Colegio Mayor de Cundinamarca, sin que dicho Ministerio sea el competente, pues tal declaración requiere de decisión judicial, además de que viola el artículo 407 del C. de P.C., que dispone que los bienes públicos no pueden ser adquiridos por prescripción adquisitiva.

Tercer cargo.- El acto acusado fue falsamente motivado, por lo siguiente:

Al sostener que la posesión material fue adquirida por el Ministerio de Educación Nacional según promesa de compraventa inserta en la cláusula décima segunda de la Ordenanza 13 de 1946 confunde plenamente la diferencia entre la supuesta promesa de compraventa, que implica una obligación de hacer, y la venta objeto del contrato de compraventa prometido, como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia¹:

“La simple promesa de contrato no es un contrato de enajenación, y por lo mismo su objeto es la perfección del contrato prometido, que es necesario no confundir con el objeto del contrato de compraventa, que es la cosa vendida...”

“No pueden confundirse, por existir notorias y sustanciales diferencias, la promesa de celebrar contrato de compraventa con el contrato a que la promesa se refiere. A título meramente enunciativo, difieren en lo siguiente: a) La promesa es una convención simple y solemne, puesto que debe consignarse por escrito; el contrato de compraventa generalmente no requiere solemnidades, pues en el común de los casos es consensual (arts. 89 de la Ley 153 de 1887 y 1857 del Código Civil); b) la consignación escrita de la promesa no es una exigencia simplemente ad solemnitatem o ad sustanciam actus; lo propio no ocurre con todo contrato de compraventa (art. 265 del C. de P.C.; es requisito para la validez de la promesa de contrato que contenga un plazo o condición que fije la época en que ha de celebrarse el contrato; esta exigencia no es propia del contrato de compraventa (art. 89 de la Ley 153 de 1887)... e) Según las diferentes especies de obligaciones, la promesa genera obligaciones de hacer; en cambio el contrato de compraventa produce obligaciones de dar. Ha dicho la Corte que ...tratándose de la promesa de compraventa quiere decir que los derechos y obligaciones que la promesa como tal encarna, no son los mismos que la compraventa genera, esto es, que la promesa no confiere al promitente vendedor título alguno al pago del precio, ni al promitente comprador título alguno a la entrega de la cosa, efectos que solamente originará la compraventa en cuanto sea celebrada, pero que no podrán ser subsumidos por la mera promesa cuyo poder vinculatorio no va más allá de obligar mutua y recíprocamente a las partes a la

¹ Sala de Casación Civil, sentencia de 22 de marzo de 1979.

celebración del contrato prometido...f) La promesa de contrato no es título traslativo de dominio; en cambio el contrato de compraventa sí lo es (art. 765 del C.C.)y g) La promesa no es un acto de enajenación, por cuanto no es un título traslativo de dominio, ni genera obligaciones de dar, no va destinada a la mutación del derecho real; el contrato de compraventa si va orientado al desplazamiento, con la concurrencia del modo, del derecho real...”.

Agrega, citando como fundamento también una sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia de 6 de noviembre de 1968, que para que la cláusula décimo segunda del contrato suscrito ente la Nación y el Departamento de Cundinamarca constituyera una promesa de compraventa, en la misma deberían encontrarse plenamente identificados los elementos estructurales del contrato presuntamente prometido, lo que no ocurrió, pues en ella ni siquiera se delimitó el objeto supuestamente prometido en venta, ya que no se singularizó por su ubicación y linderos, y sólo se expresó que corresponde a *“la parte oriental del terreno del Panóptico, o sea la situada al oriente de los dos salones a que hizo referencia en la cláusula anterior, parte destinada a las huertas de la penitenciaría...”*.

Observa que, además, en la promesa de compraventa tampoco se precisó la Notaría en que se otorgaría la escritura pública, y concluye que si en gracia de discusión se aceptara que la cláusula duodécima del contrato de 8 de mayo de 1946 constituye una promesa de compraventa ésta carecería de toda validez y eficacia jurídicas, por no cumplir con los requisitos del artículo 1611 del C.C., lo cual la hace absolutamente nula.

A su juicio, el acto acusado también se encuentra falsamente motivado cuando dice que el valor de los derechos de posesión material sobre el lote B ubicado en Bogotá en la calle 28 No 6-02 fue pagado por el Ministerio de Educación Nacional según el aparte 2 del artículo 12 de la Ordenanza 13 de 1946, como resulta de la autorización aprobada por el artículo duodécimo ibídem, ya que este último sólo constituye una aprobación del contrato celebrado entre la Nación y el Departamento de Cundinamarca, correspondiendo la alusión efectuada no al aparte 2 del artículo 12 de la citada Ordenanza, sino al aparte 2 de la cláusula 12 del contrato.

Considera que es incomprensible cómo en la presunta acta de cesión de derechos se determinó que el valor de los derechos de posesión sobre el lote B fue pagado por el Ministerio de Educación Nacional, cuando lo único que de ella se

puede deducir es cómo sería fijado el valor del terreno que por el inmueble debía la Nación al Departamento y que se pagaría con la construcción de la cárcel del Distrito, sin que de tal cláusula se pueda siquiera suponer que el precio fue pagado.

Estima que también se encuentra falsamente motivado el acto acusado cuando asevera que el pago de los derechos de posesión se dio en armonía con las Leyes 48 de 1945, 50 de 1912, 15 de 1929 y 50 de 1931, el Decreto Ejecutivo 1405 de 1936 y las Ordenanzas 41 de 1935 y 10 de 1936, pues es contrario a toda lógica suponer la efectividad de un pago de la Nación al Departamento de Cundinamarca sobre los derechos de posesión del lote B, cuando el Departamento ostentaba su propiedad en los términos del C.C.

Sostiene que el acto acusado también fue falsamente motivado al señalar que el lote fue adquirido del Departamento de Cundinamarca y poseído de buena fe en forma pacífica y tranquila desde el 27 de junio de 1946 y hasta la fecha del acta de cesión de derechos, pues ello se contradice con lo expresado en el penúltimo inciso de la misma acta de cesión, en el sentido de que el Colegio Mayor de Cundinamarca viene poseyendo el lote B en forma pacífica, tranquila, regular y de buena fe desde 1947.

Anota que sobre el lote B no existe adquisición alguna de derecho de dominio o posesión y que sobre el mismo no cabía la posibilidad de desmembrar posesión alguna por parte de la Nación-Ministerio de Educación Nacional ni del Colegio Mayor de Cundinamarca, porque en tales entes solo se dio la tenencia del bien derivada del contrato suscrito el 8 de mayo de 1946, reconocido por las partes y cuyo contenido permite identificar que se trató de un comodato, definido por el artículo 2200 del Código Civil como el *“... contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz para que haga uso de ella y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso”*.

Pone de presente que el término de duración de dicho contrato fue de treinta años, es decir, hasta 1976, fecha a partir de la cual tampoco era factible alegar posesión alguna sobre el bien, en razón de que por expresa disposición del artículo 407, antes 413 del C. de P.C., que entró a regir en 1971, el bien en cuestión adquirió la característica de imprescriptible.

Concluye este cargo alegando que el Ministerio de Educación Nacional nunca tuvo ánimo de señor y dueño sobre el lote B, quien siempre reconoció su propiedad en cabeza del Departamento de Cundinamarca, hoy Lotería de Cundinamarca.

Cuarto cargo.- Señala que constituye principio fundamental del Estado de Derecho que las actuaciones de la Administración se encuentren ajustadas a la Constitución, la ley y los reglamentos, y que el artículo 2º de la Constitución Política consagra como fines propios del Estado los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

Considera que correspondía al funcionario que expidió el acto acusado cumplir con la finalidad determinada en la Ley 24 de 1988 y en el Decreto Ley 758 de 1988 dentro de los límites de la Constitución, de la ley y de la Resolución 18471 de 1988.

Añade que la finalidad de la Ley 24 era conceder a los Colegios Mayores y Establecimientos Educativos Oficiales Nacionales de Educación Técnica Profesional la categoría de Establecimientos Públicos, es decir, otorgarles entidad jurídica propia, con las respectivas características, esto es, personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Anota que, por su parte, el artículo 10º del Decreto Ley 758 de 1988 tuvo como única finalidad la de dotar a los establecimientos públicos creados por la Ley 24 de 1988 de un patrimonio independiente, conformado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9º del citado Decreto, por *“los bienes muebles e inmuebles que actualmente utilizan y sean de propiedad de la Nación y los que adquieran a cualquier título”*.

c. Las razones de la defensa

1.- La Nación – Ministerio de Educación Nacional, por conducto de apoderada se opuso a las pretensiones de la demanda, y para defender la legalidad del acto acusado sostuvo:

Que de la Ordenanza 13 de 1946, de las Leyes 48 de 1945 y 24 de 1988 y del Decreto Ley 758 de 1988, así como del contrato suscrito con el Departamento de Cundinamarca, se desprende que el Ministerio de Educación era poseedor del lote B y de las construcciones realizadas en el Colegio Mayor de Cundinamarca, razón por la cual cedió o traspasó los derechos de posesión y las construcciones que había realizado a sus expensas, es decir, que nunca dio más de lo que poseía.

Anota que una cosa es el modo de adquirir el dominio y otra el título traslativo de dominio, y que el Ministerio, estando en posesión del lote, no podía más que trasladar dicha posesión, como efectivamente lo hizo mediante el acta acusada, porque así lo estableció el Decreto Ley 758 de 1988 al establecer que los muebles e inmuebles que actualmente utilizan los Colegios Mayores forman parte de su patrimonio.

A su juicio, el acta de cesión que se demanda es un simple acto de ejecución, por lo cual la actora debió demandar las normas que cita como sustento del acto de entrega, esto es, las Leyes 24 de 1945 y 24 de 1988, el Decreto 2591 de 1964, el Decreto Ley 758 de 1988 y la Escritura Pública 1701 de 17 de julio de 1991 de la Notaría 34 de Bogotá, mediante la cual se protocolizó el acta de 25 de abril de 1989 que se demanda, normas y actos que están incólumes y que se encuentran revestidos de presunción de legalidad.

Considera que la pretensión de la actora es defenderse por la vía de lo contencioso administrativo de un proceso de pertenencia que cursa en su contra ante el Juzgado 13 Civil del Circuito de Bogotá, como se observa en la anotación 7 del folio de matrícula inmobiliaria 50C-541960, defensa que debe asumir ante la justicia ordinaria civil, que es la competente para definir la propiedad, posesión y demás acciones relacionadas con la situación jurídica de los inmuebles.

Finalmente, propone la excepción de indebida conformación de la litis, pues además de la Nación - Ministerio de Educación Nacional y de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, ha debido vincularse al Departamento de Cundinamarca.

2.- Por su parte, el apoderado de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca pone de presente que promovió un proceso contra la actora

respecto del inmueble sobre el que versa el Acta de Cesión (lote B) que aquí se demanda y que es adelantado ante el Juzgado Trece Civil del Circuito de Bogotá, el cual mediante sentencia de 28 de febrero de 2000 resolvió: “... *SEGUNDO: DECLARAR que PERTENECE EN DOMINIO PLENO Y ABSOLUTO a la entidad UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA, representada por la Dra. ALICIA MOYANO IREGUI, el bien inmueble denominado LOTE B ubicado en la calle 28 No. 6 – 02, Carrera 5ª No 28–85, calle 28 No 5A-06 y calle 28 No 5-68 de la actual nomenclatura urbana de esta ciudad de Santafé de Bogotá D.C., conforme a sus linderos que obran en el libelo de la demanda y la parte motiva de este proveído, el que hace parte de un globo de terreno en mayor extensión ubicado en la carrera 7ª No 28-66. TERCERO: Como consecuencia de lo anterior ofíciase al Señor Registrador de Instrumentos Públicos de esta ciudad, a fin de que se inscriba la presente sentencia, con respecto del folio de matrícula inmobiliaria del bien inmueble en mayor extensión, y se abra el correspondiente para el predio adquirido por usucapión, y por ende cancélese el registro de la demanda que fuera comunicado mediante oficio 2033 de junio 24/98”.*

Agrega que la anterior sentencia no quedó en firme, por cuanto la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá previo a la sentencia declaró una nulidad procesal, pues “... *en el edicto emplazatorio de las personas que se crean con derechos sobre el inmueble objeto del proceso, únicamente fue determinado el Lote B, o sea el que se pretende usucapir, pero se omitió señalar que hace parte de otro de mayor extensión, el cual tampoco se determinó por sus linderos...*”, y ordenó devolver el expediente al *a quo* para reponer la actuación anulada.

Pone de presente que existen otras normas de carácter nacional que deben ser tenidas en cuenta al momento de fallar, en la medida en que establecen algunos derechos en favor de las universidades públicas, y en particular de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, cuales son: el artículo 85 de la Ley 30 de 1992, según el cual los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de educación superior estará constituido por, entre otros, los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos; y los artículos 3º y 4º de la Ley 357 de 1997, que proponen como ejemplo de las instituciones de educación superior a la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca por su destacada actividad investigativa, docente administrativa y de extensión, y ordenan al

Gobierno Nacional que apropie la partida necesaria para reparar y ampliar la planta de su sede actual, la cual será permanente.

Propone las siguientes excepciones:

- Inepta demanda, por no contener ésta en forma adecuada y precisa la pretensión y su razón o fundamento, si se tiene en cuenta que el acta de cesión no constituye per se un acto administrativo autónomo, sino un acto de los denominados por la doctrina y la jurisprudencia complejos, respecto de los cuales se predica que en su formación interviene la voluntad de dos o más órganos que actúan sucesivamente.

- Indebida integración del litisconsorcio por pasiva, pues de conformidad con el artículo 137 del C.C.A. toda demanda debe contener, entre otros requisitos, la designación de las partes y sus representantes.

En cuanto a los cargos de la demanda, sostiene que el acto acusado se expidió con base en lo dispuesto por el inciso 1 del artículo 10º del Decreto Ley 758 de 1988, es decir, dentro de su órbita legal.

Respecto de la alegada incompetencia del Ministerio en razón de la materia, por cuanto señala la actora que la tarea que le fue encomendada a aquel debía versar sobre bienes inmuebles de propiedad de la Nación que estuvieran siendo utilizados por los Colegios Mayores, y que se realizara conforme a las normas que regulan el traspaso de la propiedad sobre dichos bienes inmuebles, considera que para el caso tales aspectos resultan inocuos, ya que los temas relacionados con la posesión del bien en discusión están siendo controvertidos ante la jurisdicción ordinaria, en un proceso en que son parte la actora y la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

De otra parte, sostiene que la actora incurre en un error semántico al confundir el término protocolizar y suscribir, pues el hecho de que en la Resolución Ministerial se diga que determinados funcionarios públicos deben estar presentes en el acto de protocolización no significa que deban suscribir el acta de cesión de derechos, si se tiene en cuenta que protocolizar significa *“Incorporar al protocolo una escritura, matriz u otro documento”* y protocolo significa *“Serie ordenada de*

escrituras matrices y otros documentos que un notario o escribano autoriza o custodia con ciertas formalidades”.

Concluye que la actora en su demanda ataca una serie de leyes y actos tanto del orden nacional como departamental que no pueden ser objeto de discusión por gozar de la presunción de legalidad y no ser objeto de la presente demanda.

d.- La actuación surtida

De conformidad con las normas previstas en el C.C.A., a la demanda se le dio el trámite establecido para el proceso ordinario, dentro del cual merecen destacarse las siguientes actuaciones:

Por auto del 11 de diciembre de 2003 se admitió la demanda y se ordenó darle el trámite correspondiente.

Dentro del término para alegar de conclusión, hicieron uso de tal derecho los apoderados de la parte actora, del Ministerio de Educación Nacional y de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca.

II. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Procurador Primero Delegado en lo Contencioso Administrativo ante el Consejo de Estado, después de transcribir el acta de cesión que se acusa y las normas en que se fundamentó su expedición, concluye que dicha acta es un acto de ejecución que por expresa disposición legal no es susceptible de la acción de nulidad ni de la de nulidad y restablecimiento del derecho, pues se limita a dar cumplimiento a lo dispuesto en normas de jerarquía superior, como lo son el Decreto Ley 758 de 1988 y la Resolución 18471 de 1988, que disponen la entrega de los bienes muebles y demás derechos de propiedad, normas que se encuentran vigentes y cuya legalidad no es objeto de este proceso.

Se refiere a una sentencia del Consejo de Estado en la que respecto de los actos de ejecución se dejó dicho²:

“La operación administrativa es comprensiva de las medidas de ejecución de una o varias decisiones administrativas, sin que aquellas puedan considerarse desligadas de éstas, ni en su legalidad ni en sus alcances o contenidos. Pero es claro, se repite, que cuando el perjuicio nace de la ilegalidad de la decisión administrativa (acto administrativo) y su ejecución no hace sino acatarla, la acción deberá ser de restablecimiento; cuando el daño proviene de la irregular ejecución de un acto que se cuestiona en su legalidad, la acción será de reparación directa y deberá centrarse su cuestionamiento en los actos materiales de ejecución de la decisión administrativa, pero sin omitir en esa evaluación el alcance de dicha decisión, por ser, en definitiva, la que delimita los poderes de ejecución de la Administración, como será de reparación también cuando el acto en sí no es ilegal pero es la fuente del perjuicio por implicar rompimiento del principio de igualdad de las cargas públicas”.

Estima, entonces, que se declare probada la excepción de inepta demanda, por no ser pasible el acto acusado de la acción de nulidad.

III CONSIDERACIONES DE LA SALA

El texto del acto acusado, es el siguiente:

“ACTA DE CESIÓN DE LOS DERECHOS DE POSESIÓN SOBRE EL LOTE B Y LAS DEMÁS CONSTRUCCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA.

“En Bogotá, a los veinticinco (25) días del mes de Abril de mil novecientos ochenta y nueve (1989), se reunieron en las instalaciones del Colegio Mayor de Cundinamarca, el doctor Luis Fernando Murcillo Posada, Director General de Servicios Administrativos del Ministerio de Educación Nacional, con fundamento en la delegación que le confirió el Ministro de Educación Nacional mediante Resolución 18471 del 22 de noviembre de 1988, para hacer entrega a favor del Colegio Mayor de Cundinamarca de las construcciones y demás derechos de posesión material sobre el lote B de la Calle 28 No 6-02 a que se refiere el inciso final del artículo décimo del Decreto Ley 758 de 1988, y la doctora Alicia Moyano Iregui, en su calidad de Rectora del Colegio Mayor de Cundinamarca, quien se presenta a recibir las construcciones y demás derechos de posesión material sobre el lote B referido.

“Los derechos sobre las construcciones en mención, en 25 de Abril de 1989 tienen un valor total de \$743'642.800.00 (SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL

² Sección Tercera, sentencia de 17 de agosto de 1995, exp. núm. 7095, Consejero Ponente, Dr. Carlos Betancur Jaramillo.

OCHOCIENTOS PESOS M/cte.), para la totalidad de las construcciones de la Institución, se detallan así:

“A. DERECHOS DE POSESIÓN MATERIAL SOBRE EL LOTE B denominado Colegio Mayor de Cundinamarca ubicado en Bogotá, D.E. en la Calle 28 No 6-02, con una extensión aproximada de veinte mil ochocientos sesenta y dos metros cuadrados (20.862 m²) y determinado por los siguientes linderos:

“Por el NORTE ...

“Esta localización y plano fueron levantados por la Secretaría de Obras Públicas del Departamento de Cundinamarca en 1973 y protocolizados con la Escritura Pública No 1473 de 9 de agosto de 1974 de la Notaría número quince del Circulo Notarial de Bogotá, afirmándose al final de la Cláusula Primera que ‘En el inmueble anteriormente descrito se levanta una construcción aproximada de cinco mil metros cuadrados (5.000²), sin decirse a quien pertenece esta construcción’.

“La posesión material del lote B fue adquirida por el Ministerio de Educación Nacional, según promesa de Compra-Venta inserta en la Cláusula Décimo Segunda de la Ordenanza 13 de 1946, de conformidad con lo ordenado por la Ley 48 de 1945 que dio vida a los Colegios Mayores y en especial al Colegio Mayor de Cundinamarca según esa promesa.

“El valor de los derechos de posesión material sobre el lote B ubicado en Bogotá D.E., en la calle 28 No 6-02, fue pagado por el Ministerio de Educación Nacional, según el Aparte 2 del Artículo 12 de la Ordenanza 13 de 1946, como resulta de la autorización aprobada por el Artículo Duodécimo de la Ordenanza 13 de 1946, en armonía con las Leyes 48 de 1945, 50 de 1912, 15 de 1929, 50 de 1931, el Decreto Ejecutivo 1405 de 1936, y las Ordenanzas 41 de 1935 y 10 de 1936 y, en consecuencia, haberlo adquirido del Departamento de Cundinamarca y poseído de buena fe, en forma tranquila y pacífica, desde el 27 de junio de 1946 hasta la fecha, en la cual el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con el inciso final del artículo Décimo del Decreto Ley 758 de 1988, cede todos los derechos de posesión material del lote B con nomenclatura urbana de Bogotá, Calle 28 No 6-02, al Colegio Mayor de Cundinamarca.

“B. TRANSFERENCIA DE TODOS LOS DERECHOS DE POSESIÓN SOBRE TODAS LAS CONSTRUCCIONES REALIZADAS A EXPENSAS DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL EN EL LOTE B, UBICADO EN BOGOTÁ EN LA CALLE 28 No 6-02.

“Teniendo en cuenta que, según el artículo tercero del Decreto No 1521 del 11 de mayo de 1948, se inicia y levantan por el Ministerio de Educación Nacional, en el Lote B ubicado en la dirección preindicada, localizada al oriente del Museo o Panóptico (huertas de la Penitenciaría) con destino al Colegio Mayor de Cundinamarca, el Ministerio de Educación Nacional, por intermedio de su delegado, CEDE todos los derechos de posesión material que le corresponden por haber efectuado las siguientes construcciones a sus expensas, y con destino al Colegio Mayor de Cundinamarca:

“1. Un local destinado inicialmente al funcionamiento del Colegio Mayor de Cundinamarca.

“2. Las edificaciones para la ubicación de la Escuela de Delineantes de Arquitectura, Bacteriología, Secretariado, Idiomas, Trabajo Social y Cerámica,...

“3. El sector ocupado por las Escuelas de Comercio e Idiomas para el Liceo de Bachillerato.

“4. La construcción de las casetas en la parte alta del lote para las Escuelas de Comercio y Delineantes de Arquitectura, así como las nuevas aulas para el Liceo de Bachillerato, ...

“5. En los años de 1960 a 1968, el Ministerio de Educación Nacional incrementa las construcciones con los edificios destinados a la dirección de las Escuelas de Comercio y Delineantes de Arquitectura, Cafetería, Baños, Casa de Celador y Capilla, ...

“6. En los años de 1968 a 1979, el Ministerio de Educación Nacional incrementa las aulas,...

“7. En 1980, el Ministerio de Educación Nacional construye nuevos edificios, reemplazando las antiguas casetas y edifica un salón múltiple, ...

“8. De 1980 hasta 1988, el Ministerio de Educación Nacional construye varios edificios, remodela y complementa las obras iniciadas el 27 de junio de 1946.

“El Ministerio de Educación Nacional, por intermedio de su delegado CEDE al Colegio Mayor de Cundinamarca por un valor de \$743'642.800.00 (SETECIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS PESOS MONEDA CORRIENTE) la posesión material de todas las construcciones realizadas a expensas del Ministerio en el lote de la calle 28 No 6-02, cumpliendo así el expreso mandato contenido en la Ley 24 y Decreto 758 de 1988 a la Institución Universitaria Colegio Mayor de Cundinamarca, creada como establecimiento público del orden nacional, institución que, además, viene poseyendo el lote B en forma pacífica, regular, tranquila y de buena fe, desde el año 1947, junto con las construcciones que paulatinamente le fue entregando el Ministerio de Educación Nacional para funcionamiento, de acuerdo con la Ley 48 de 1945 y la Ordenanza 13 de 1946.

“La presente acta, una vez firmada, se elevará a escritura pública, insertándose en el protocolo de la correspondiente notaría del Círculo Notarial de Bogotá, junto con los documentos necesarios para tal efecto.

“Para constancia se suscribe la presente acta en Bogotá, a los veinticinco (25) días del mes de Abril de 1989.

“LUIS FERNANDO MURCILLO POSADA

“Director General de Servicios Administrativos del Ministerio de Educación Nacional

“ALICIA MOYANO IREGUI

Rectora Colegio Mayor de Cundinamarca”.

El acto acusado tiene como fundamento legal la Ley 24, el inciso final del artículo 10º del Decreto Ley 758 y la Resolución 18471 de 22 de noviembre del Ministro de Educación Nacional, todos de 1988, cuyas normas pertinentes son del siguiente tenor:

Ley 24 de 11 de febrero de 1988:

“Artículo 61.- “Los Colegios Mayores y Establecimientos Educativos Nacionales de Educación Técnica Profesional serán en adelante Establecimientos Públicos y se regirán en el aspecto administrativo académico por las normas que regulan la educación superior. Su estructura, funciones, patrimonio y reglamentación serán determinados por el Gobierno Nacional en el término de un (1) año contado a partir de la fecha de expedición de la Ley”

Decreto Ley 758 de 26 de abril de 1988:

“Artículo 1º.- Los Colegios Mayores de Cundinamarca, con domicilio en Bogotá, y ... son establecimientos públicos de carácter académico, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscritos al Ministerio de Educación Nacional”.

“Artículo 10º.- La Nación, dentro del año siguiente a la vigencia del presente Decreto traspasará a favor de cada uno de los Colegios Mayores y de los Establecimientos Educativos Oficiales Nacionales de Educación Técnica Profesional, los bienes inmuebles de su propiedad, que estos actualmente utilizan en sus actividades académico-administrativas.

“En cuanto a los bienes muebles y demás derechos, la Nación, por intermedio del Ministerio de Educación Nacional, les hará el traspaso, en el término de seis meses, a partir de la vigencia de este Decreto”.

Resolución 18471 de 22 de noviembre de 1988, expedida por el Ministro de Educación Nacional:

“Artículo 1º.- Autorizar al Doctor LUIS FERNANDO MURCILLO, Director General de Servicios Administrativos del Ministerio de Educación Nacional, para que en nombre de la Nación – Ministerio de Educación Nacional realice la entrega de los bienes muebles y demás derechos de su propiedad a los Colegios Mayores y Establecimientos Educativos Oficiales Nacionales, que fueron reorganizados como Establecimientos Públicos por la Ley 24 de 1988”.

“Artículo 2º.- Para la protocolización del Acta de entrega asistirán, además, el Delegado de la Auditoría General ante el Ministerio de Educación Nacional, el Representante de cada uno de los Establecimientos Públicos y el Delegado de la Contraloría General de la República para cada uno de ellos.

“Artículo 3º.- La entrega se llevará a cabo en la sede de cada uno de los Establecimientos Públicos y se hará físicamente”.

A juicio de la Sala, el acta de cesión no constituye un acto administrativo, en cuanto no traduce una manifestación unilateral de la voluntad de la Administración tendiente a crear, modificar o extinguir una situación jurídica y sus respectivos efectos. Por el contrario, estamos en presencia de un convenio o acuerdo de voluntades entre la Nación y el Colegio Mayor de Cundinamarca, cuya causa fue el contrato suscrito entre la Nación (Ministerios de Educación y de Gobierno) y la Gobernación del Departamento de Cundinamarca, aprobado mediante la Ordenanza 13 de 23 de mayo de 1946 de la Asamblea de Cundinamarca, en los siguientes términos:

“La Asamblea de Cundinamarca,

“ORDENA:

“Artículo Primero. *Apruébase el contrato celebrado entre la Nación y el Departamento de Cundinamarca, cuyo texto es el siguiente:*

“PRIMERA. *La Nación se obliga a adaptar a sus expensas las edificaciones de la `Penitenciaría Central El Panóptico` para los fines propios de un Colegio Mayor de Cultura Femenina. La Nación a hacer el uso que a bien tenga de las puertas, rejas y demás elementos que al hacer la adaptación de las edificaciones vinieran a quedar sin aplicación en ellas. La fachada exterior del actual edificio será conservada. El Interior quedará listo para el servicio a que va a destinarse dentro de seis meses contados a partir de la fecha en que este contrato quede aprobado por la Asamblea de Cundinamarca.*

“SEGUNDA. *La Nación podrá destinar, por el término de duración de este contrato, parte del terreno que es y siga siendo de propiedad del Departamento a parques u otros lugares de acceso público, pero siempre conservando la propiedad del suelo para el Departamento, y con tal fin se demarcarán sus linderos en forma artística, verbi gracia por medio de fuentes, columnas y monumentos.*

“TERCERA. *El instituto se denominará “Colegio Mayor de Cundinamarca” nombre que se grabará en forma artística en el frente del edificio.*

“CUARTA. *La Nación asume la organización y dirección del Colegio Mayor de Cundinamarca por el término de treinta años, prorrogables por voluntad de las partes, tiempo por el cual se destina el expresado edificio para el funcionamiento del plantel.*

“QUINTA. *En los varios gastos que implique el funcionamiento del Colegio Mayor de que se trata, no tendrá que contribuir en forma alguna el Departamento de Cundinamarca, pues el aporte que le correspondiera se entiende hecho en los términos del presente contrato. Este convenio será tenido en cuenta por el Gobierno al reglamentar el artículo 3º de la Ley 48 de 1945.*

“SEXTA. ...

“NOVENA. A la expiración del plazo de este contrato, la Nación devolverá al Departamento el terreno del actual Panóptico y los edificios con todas sus mejoras, sin que por ellas tenga que pagar el Departamento suma alguna. De la devolución se exceptúa la parte de terreno que la Nación llegare a adquirir en conformidad con la cláusula décima segunda de este contrato.

“DÉCIMA. No se establecen cláusulas especiales de multa, garantía ni caducidad administrativa, por tratarse de un contrato entre entidades oficiales.

“DÉCIMA PRIMERA. Por referirse este contrato a obras comprendidas en la Ley 50 de 1931, el Gobierno Nacional procede a celebrarlo en uso de las autorizaciones que la misma ley le otorga. Para la validez del contrato por parte de la Nación se requiere la aprobación del Excelentísimo señor Presidente de la República, previo concepto del Consejo de Ministros, y su revisión por el Consejo de Estado, como lo prevén los artículos 3º de la mencionada Ley y 242 de la Ley 167 de 1941. Por parte del Departamento, requiere la aprobación de la Asamblea de Cundinamarca y los demás requisitos que establecen las leyes y ordenanzas. Queda entendido que el Departamento no hará entrega real y material a la Nación del inmueble a que este contrato se refiere, sino una vez que la Asamblea de Cundinamarca haya impartido su aprobación al convenio, y siempre que por parte de la Nación se hayan llenado los requisitos que para la validez del contrato se prevén en esta cláusula. Igualmente queda entendido que el Departamento no autoriza a la Nación para acometer ni adelantar obra alguna exterior ni interior que cambie o modifique la actual estructura a la presente destinación del edificio del Panóptico, sin que medie la aprobación de este contrato por parte de la Asamblea de Cundinamarca. No obstante, la Nación queda facultada para arreglar los pavimentos de los dos salones situados al oriente de la construcción principal del Panóptico, que fueron construidos por la Nación, y en los cuales han venido funcionando el Taller de Zapatería y el Comedor de la Penitenciaría. Dichos pavimentos pueden ser arreglados sin aprobación previa de la Asamblea.

“DÉCIMA SEGUNDA. El Departamento se obliga a enajenar y la Nación se obliga a adquirir la parte oriental del terreno del Panóptico, o sea la situada al oriente de los dos salones a que se hizo referencia en la cláusula anterior, parte que está destinada a las huertas de la Penitenciaría. El valor de dicho terreno será fijado por peritos, uno designado por la Nación, otro por el Departamento, y en caso de discordia el tercero lo nombrará el Gerente del Banco Central Hipotecario.

“El precio del terreno lo empleará la Nación en adquirir un lugar apropiado para edificar la cárcel del Distrito y para construir dicha cárcel, durante un plazo que no será mayor de dos años. Con esos fines la Nación no podrá invertir una cantidad mayor al precio que deba al Departamento por la adquisición de la parte oriental del terreno del Panóptico. Si la cantidad empleada fuere menor, la Nación entregará el sobrante al Departamento. En constancia se

firma en Bogotá, a ... de 1946. (Fdo.) Germán Arciniegas, Ministro de Educación Nacional.- (Fdo.) Miguel Arteaga H., Gobernador de Cundinamarca...".

En efecto, es evidente que del contrato de promesa de compraventa suscrito entre el Departamento de Cundinamarca y la Nación surgió para el primero la obligación de enajenar la parte oriental del terreno del Panóptico y para la segunda la obligación de adquirirlo y de emplear el precio del terreno en la compra de un lugar apropiado para edificar la cárcel del Distrito y, de ahí, que en el acta de cesión expresamente se dijo que *“La posesión material del lote B fue adquirida por el Ministerio de Educación Nacional, según promesa de Compraventa inserta en la Cláusula Décimo Segunda de la Ordenanza 13 de 1946,...; y que “El valor de los derechos de posesión material sobre el lote B ubicado en Bogotá D.E., en la calle 28 No 6-02, fue pagado por el Ministerio de Educación Nacional, según el Aparte 2 del Artículo 12 de la Ordenanza 13 de 1946, como resulta de la autorización aprobada por el Artículo Duodécimo de la Ordenanza 13 de 1946,...”.*

El Lote B, de conformidad con el acta de cesión acusada, se encuentra ubicado al oriente del Museo o Panóptico (huertas de la Penitenciaría) y constituye, precisamente, el objeto del contrato de promesa de compraventa aprobado por la Ordenanza 13 de 1946, el cual tiene carácter de contrato interadministrativo estatal en cuanto las contratantes son entidades oficiales y es la causa de la cesión de los derechos de posesión que sobre dicho terreno dijo ostentar la Nación. En consecuencia, en ejercicio de la acción contractual de que trata el artículo 87 del C.C.A. debió demandarse ante esta jurisdicción la nulidad del acta de cesión dentro del término previsto para el efecto en el artículo 136 ibídem, que preceptúa: *“La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos años siguientes a su perfeccionamiento...”.*

Como quiera que el acta de cesión fue suscrita en 1989 y la presentación de la demanda se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2003, fuerza es concluir que la acción contractual se encuentra caducada, pues el término para ejercer dicha acción es de 2 años, de acuerdo con el artículo 136 antes transcrito.

Lo anterior impone una decisión inhibitoria.

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

F A L L A

Primero.- DECLÁRASE probada la excepción de caducidad de la acción contractual consagrada en el artículo 87 del C.C.A. respecto del *“ACTA DE CESIÓN DE LOS DERECHOS DE POSESIÓN SOBRE EL LOTE B Y LAS CONSTRUCCIONES REALIZADAS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL AL COLEGIO MAYOR DE CUNDINAMARCA”* de 25 de abril de 1989, suscrita por el Director General de Servicios Administrativos del Ministerio de Educación y la Rectora del Colegio Mayor de Cundinamarca.

Segundo.- En consecuencia, **DECLÁRASE** inhibida la Sala para pronunciarse sobre el fondo del asunto.

En firme esta providencia, archívese el expediente previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de 27 de septiembre del 2007.

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

Presidenta

CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA **MARCO ANTONIO VELILLA**
MORENO

Ausente con permiso