

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN UNICA INSTANCIA - Medida cautelar de suspensión provisional. Artículo 149.1 de la ley 1437 / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN UNICA INSTANCIA - Decisión de ponente. Medida cautelar / PROCESO DE UNICA INSTANCIA - Adopción de una medida cautelar de suspensión provisional de un acto administrativo que en principio compete a la Sala de Decisión. Excepción en la competencia

[D]e conformidad con el numeral 1 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado conoce “por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales (...) 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional o por personas de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden”. De esta manera, al verificarse que la acción ejercida por el actor está encaminada a que se declare la nulidad de los literales b y c del artículo 59 del Decreto 1465 del 10 de julio de 2013, el cual fue expedido por una autoridad del orden nacional -Presidente de la República y Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural- (...) es competente este Despacho para adoptar la decisión que jurídicamente corresponda respecto de la solicitud de suspensión provisional, en atención a que, si bien se trata de la adopción de una medida cautelar (de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, lo cual en principio compete a la Sala de Decisión) el sub lite es un juicio contencioso adelantado en única instancia ante el Consejo de Estado, razón por la cual se hace aplicable la excepción establecida en la parte final del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (...) quiere decir esta norma que si las decisiones de que tratan los numerales 1 a 4 del artículo 243 del referido Código deben adoptarse en procesos de única instancia, ello esta tarea que corresponde al ponente, a lo cual se agrega que el numeral 2 del artículo en cita versa, entre otros, sobre el auto “que decrete una medida cautelar”

FUENTE FORMAL: LEY 1437 - ARTICULO 149.1 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 125 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 243

SUSPENSION PROVISIONAL EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Noción. Definición. Concepto / SUSPENSION PROVISIONAL EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Regulación normativa / ACTOS ADMINISTRATIVOS - Suspensión provisional / SUSPENSION PROVISIONAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Medida cautelar. Procedencia. Alcance

En el marco de las diversas medidas cautelares contempladas en el procedimiento contencioso administrativo se encuentra la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos, prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico continúen surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada del impugnante, que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción al principio de legalidad; en consecuencia, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos . En este sentido, su finalidad no puede ser otra que la de evitar, transitoriamente, la aplicación del acto administrativo, en virtud de un juzgamiento provisional del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de

derecho (...) como requisitos para la procedencia de dicha medida cautelar que: i) sea solicitada por el demandante, ii) exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y iii) si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados por los actores.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 238 / LEY 1437 - ARTICULO 231 y ss

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de septiembre de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-26-000-2014-00038-00(50220)

Actor: GUILLERMO FORERO ALVAREZ

Demandado: NACION –MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL-

Referencia: ACCION DE NULIDAD

De conformidad con el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede el Despacho a resolver la solicitud de suspensión provisional, formulada por el señor Guillermo Forero Álvarez, de los literales b) y c) del artículo 59 del Decreto 1465 de 10 de julio de 2013, *“Por el cual se reglamentan los capítulos X, XI y XII de la ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Presidente de la República y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

ANTECEDENTES:

1. Solicitud de suspensión provisional

En la demanda, el actor solicitó que se declarara la suspensión provisional de los literales b y c del artículo 59 del Decreto 1465 de 10 de julio de 2013, por cuanto – en su opinión- el gobierno usurpó las competencias del legislador, toda vez que, mediante un decreto reglamentario, incluyó dos nuevas causales de reversión de actos de adjudicación de baldíos que no estaban previstas en el inciso cuarto del artículo 65 de la ley 160 de 1994.

Manifestó que los apartes normativos demandados transgreden los artículos 1, 2, 113, 114, 150 y 189 de la Constitución Política, toda vez que los requisitos para la adjudicación, la reversión, la revocatoria y la nulidad de terrenos baldíos son de competencia exclusiva del Congreso de la República y el Presidente no puede, en uso de la facultad reglamentaria, arrogarse dichas funciones.

Indicó que la facultad reglamentaria del Presidente no es absoluta, pues debe ejercerla dentro del marco de la Constitución y la ley, toda vez que el propósito de tal facultad es procurar la correcta y eficiente aplicación de las leyes y no sustituirlas, modificarlas o adicionarlas.

Señaló que los literales demandados son una “ampliación, extensión o inclusión de nuevas causales de reversión” que no estableció la ley 160 de 1994 y si el gobierno consideraba necesario ampliar dichas causales no tenía alternativa distinta que acudir al Congreso de la República, para que, mediante una ley, se lograra tal adición.

Manifestó que las normas demandadas transgreden las disposiciones que contienen “el dogma de tridivisión del poder, el equilibrio de poderes, el debate parlamentario representativo”, pues la intromisión de una rama del poder en otra desconoce directamente la Constitución Política.

Adujo que, “Por simple comparación o cotejo entre los dos textos, se observa que el Decreto 1465 de 2013 contempló dos causales que no contempló la Ley 160 de 1994, razón por la cual no se trata de unos instrumentos para

ejecutar o reglamentar la ley, sino de un burda, grosera y soterrada forma de reformar la Ley 160 de 1994 por parte del ejecutivo”.

De la lectura del inciso noveno del artículo 72 de la ley 160 de 1994, concluyó “que los incisos b y c del artículo 59 del Decreto 1465 de 2013 expedido por el Ejecutivo, (sic) son un acto más de extralimitación de funciones, creando causales y sometiéndolas al procedimiento de REVERSIÓN, cuando la misma Ley 160 de 1994 se refiere es a la NULIDAD, la cual debe ser declarada por un Juez”.

2. En auto de 5 de junio de 2014, el Despacho corrió traslado de cinco (5) días a la parte demandada, para que se pronunciara sobre la solicitud de suspensión provisional hecha por el actor (fl. 21 cdno. 1).

3. Dentro del término concedido, la Nación –Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- se opuso a la medida cautelar solicitada, por cuanto consideró que de la simple confrontación del decreto acusado con las disposiciones invocadas como infringidas no surge que exista una violación ostensible, de modo que es necesario consultar las normas que sirvieron de fundamento para su expedición, entre ellas los artículos 52, 53 y 74 de la ley 160 de 1994, y hacer un estudio normativo y probatorio de fondo que no es propio de esta instancia procesal, sino del momento en que se dicta sentencia (fls. 27 a 36 cdno. 1).

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Es competente esta Corporación para conocer del presente asunto, toda vez que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado conoce “por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales (...) 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional o por personas de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden”. De esta manera, al verificarse que la acción ejercida por el actor está encaminada a que se declare la nulidad de los literales b y c del artículo 59 del Decreto 1465 del 10 de julio de 2013, el cual fue expedido por una autoridad del orden nacional -Presidente de la República y Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural-, la competencia para

tramitar y decidir el *sub lite* corresponde a la Sección Tercera de esta Corporación, según el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999¹, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003², el cual establece:

ARTICULO 13. DISTRIBUCION DE LOS NEGOCIOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así:

“(…)

Sección Tercera

“1. Los procesos de simple nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos agrarios, contractuales, mineros y petroleros (…)”

Igualmente, es competente este Despacho para adoptar la decisión que jurídicamente corresponda respecto de la solicitud de suspensión provisional, en atención a que, si bien se trata de la adopción de una medida cautelar (de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, lo cual en principio compete a la Sala de Decisión) el *sub lite* es un juicio contencioso adelantado en única instancia ante el Consejo de Estado, razón por la cual se hace aplicable la excepción establecida en la parte final del artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dice:

“Será competencia del juez o magistrado ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite, sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la Sala, excepto en los procesos de única instancia”.

Ahora, quiere decir esta norma que si las decisiones de que tratan los numerales 1 a 4 del artículo 243 del referido Código deben adoptarse en procesos de única instancia, ello esta tarea que corresponde al ponente, a lo cual se agrega que el numeral 2 del artículo en cita versa, entre otros, sobre el auto “que decrete una medida cautelar”.

¹ Reglamento del Consejo de Estado, Diario Oficial 43.753, del 23 de octubre de 1999.

² "Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado", expedido por la Sala Plena de dicha Corporación el 25 de agosto de 2003.

Los artículos 229, 230 y 232 del mismo código en cita establecen:

“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá **el Juez o Magistrado Ponente** decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

“(…)

“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o **Magistrado Ponente** podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

“(…)

“3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

“(…)” (resalta el Despacho).

De las normas transcritas se concluye que la decisión acerca de la procedencia de una medida cautelar debe ser proferida por el Magistrado Ponente, cuando la competencia para ello radique en los Tribunales Administrativos o en el Consejo de Estado.

2.- La suspensión provisional de los actos administrativos, como medida cautelar en el proceso contencioso administrativo.

En el marco de las diversas medidas cautelares contempladas en el procedimiento contencioso administrativo se encuentra la figura de la suspensión provisional de los actos administrativos, prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada por los artículos 231 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico continúen surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso donde se hubiere decretado la medida, como producto de una solicitud fundamentada del impugnante, que en consideración del juzgador sea procedente en razón de la claridad de la infracción al principio de legalidad; en consecuencia, es presupuesto básico de la medida que el acto esté produciendo sus efectos jurídicos³. En este sentido, su finalidad no puede ser otra que la de evitar, transitoriamente, la aplicación del acto administrativo, en virtud de un juzgamiento provisional del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho⁴.

Respecto de los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos, el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece lo siguiente:

“Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.

De la normativa transcrita se deducen como requisitos para la procedencia de dicha medida cautelar que: i) sea solicitada por el demandante, ii) exista una violación que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud y iii) si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados por los actores.

Así, pues, es evidente que el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece una variación significativa, en cuanto a la regulación para la procedencia de la medida cautelar

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 18 de julio de 2002, exp. 22477, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez: “La jurisprudencia ha precisado que, por tratarse de una medida cautelar, su procedencia quedará obstaculizada cuando el acto se ha cumplido y sus efectos –y por consiguiente el perjuicio– se han consumado”.

⁴ SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando: “Tratado de derecho administrativo. Contencioso Administrativo”, T.III, 3ª reimp., Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, p.482.

de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, en relación con aquella que contenía el artículo 152 del Decreto ley 01 de 1984 -Código Contencioso Administrativo-, modificado por el art. 31 del Decreto 2304 de 1989-.

En efecto, en el artículo 231 del CPACA la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, mientras que en el anterior Código Contencioso Administrativo la suspensión provisional de actos administrativos solo podía examinarse a la luz de las disposiciones cuya violación se invocaba dentro de la petición de la medida cautelar.

Así las cosas, es evidente que ahora el juez tiene un campo de análisis más amplio para pronunciarse sobre la solicitud de medida provisional, sin que dicha posibilidad limite o afecte los derechos de defensa y contradicción de la parte destinataria de la medida cautelar solicitada, en la medida que dicha parte siempre tendrá la posibilidad de conocer las normas que se invoquen como infringidas tanto en la demanda como en el escrito separado contentivo de la solicitud de suspensión provisional.

Pero, quizá el cambio más significativo que introdujo el artículo 231 del CPACA respecto de la suspensión provisional de los actos administrativos es la eliminación del requisito que consistía en que, para que se pudiera conceder esta medida cautelar, era necesario que la norma demandada vulnerara la norma superior de manera manifiesta, ostensible o palmaria.

Ciertamente, el artículo 152 del C.C.A. disponía que la jurisdicción de lo contencioso administrativo podía decretar la suspensión provisional de actos administrativos demandados, pero siempre que se cumplieran los siguientes presupuestos:

- “1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida.
2. Si la acción es de nulidad, basta que haya **manifiesta infracción** de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.

3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor” (se destaca).

Conforme a esta norma, la jurisprudencia reiterada y consolidada de la Sección Tercera del Consejo de Estado, desarrollada bajo el imperio del Código Contencioso Administrativo, siempre fue pacífica y consistente al determinar que, para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, el quebrantamiento de la norma superior debía ser evidente, resultante de una “manifiesta infracción” que, por lo tanto, pudiera detectarse fácil y palmariamente, por confrontación directa entre el acto demandado y las normas superiores invocadas como vulneradas o respecto de los documentos públicos aportados con la solicitud, es decir, que la transgresión al ordenamiento superior debía aparecer *prima facie*, sin necesidad de lucubración alguna, por la sola comparación, pues, en caso contrario, la medida debía denegarse para que durante el debate probatorio, propio del proceso, se determinara si las decisiones administrativas cuestionadas adolecían o no de ilegalidad y, por ende, ello sólo podía establecerse en la sentencia.

La nueva normativa suprimió el presupuesto en cuya virtud la procedencia de la suspensión provisional pendía de que la vulneración directa de la norma superior apareciera de bulto, por cuanto el atrás transcrito artículo 231 del CPACA dispone que tal medida está llamada a prosperar cuando la violación alegada “... *surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud*”, pero en ninguna parte exige ese código que tal violación sea ostensible o manifiesta.

Al respecto, se ha sostenido que la “... *exigencia de una infracción calificada, de una infracción manifiesta que el juez la pueda advertir con facilidad del simple cotejo entre el acto demandado y las normas superiores, no aparece ya en la Ley 1437 de 2011 y fue deliberadamente eliminada de la nueva codificación para evitar que la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos quede absolutamente restringida a casos excepcionales*”⁵.

⁵ Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011 - Memorias; La regulación legal de las medidas cautelares en el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, pág. 344.

Sobre el particular, la Jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado:

-“De esta manera, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que antes era exigencia sine quanon que la oposición normativa apareciera manifiesta por confrontación directa con el acto o mediante los documentos públicos adicionales con la solicitud. Entonces (sic) ello excluía que el operador judicial pudiera incursionar en análisis o estudio pues la trasgresión debía aparecer prima facie. Ahora, la norma da la apertura de autorizar al juez administrativo para que desde este momento procesal, obtenga la percepción de si hay la violación normativa alegada, pudiendo al efecto: 1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”⁶ (negrillas y subrayas del original).

-“El Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), (sic) establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera manifiesta y apreciada por confrontación directa con el acto demandado, de esa manera, se impedía que el Juez pudiera realizar un estudio profundo del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, lo que obliga al Juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional”⁷.

Con fundamento en lo anterior, resulta dable concluir que la prosperidad de la medida cautelar de suspensión provisional no está sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como infringidas sea ostensible o manifiesta, sino que surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

4. El caso concreto.

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de 24 de enero de 2013, exp. 11001-03-28-000-2012-00068-00; M.P. Dra. Susana Buitrago Valencia.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 3 de diciembre de 2012, exp. 11001-03-24-000-2012-00290-00; M.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala.

El actor solicitó la suspensión provisional de los literales b y c del artículo 59 del Decreto 1465 de 10 de julio de 2013, por cuanto consideró que con ellos el gobierno usurpó las competencias del legislador, toda vez que incluyó dos nuevas causales de reversión de actos de adjudicación de baldíos que no estaban previstas en el inciso cuarto del artículo 65 de la ley 160 de 1994.

Adicionalmente, consideró el demandante que los apartes normativos que demanda “son un acto más de extralimitación de funciones, creando causales y sometiénolas a un procedimiento de REVERSIÓN, cuando la misma Ley 160 de 1994 se refiere es a la NULIDAD que debía ser declarada por un juez”.

Así, pues, el despacho analizará el inciso cuarto del artículo 65 y el artículo 72 de la ley 160 de 1994, a fin de establecer si los literales b y c del artículo 59 del decreto 1465 de 2013 transgreden o desconocen la mencionada ley, como el actor lo indicó en la solicitud de suspensión provisional.

Respecto de las causales de reversión de los terrenos baldíos adjudicados, el artículo 65 de la ley 160 de 1994 estableció:

“La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio.

Como regla general, el INCORA decretará la reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o se dedique el terreno a cultivos ilícitos. En firme la resolución que disponga la reversión, se procederá a la recuperación del terreno en la forma que disponga el reglamento.

No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando

conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva” (resalta el Despacho).

Por su parte, el artículo 59 Decreto 1465 de 2013, en lo referente a las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produce la adjudicación de baldíos y el inicio del procedimiento administrativo agrario de reversión, establece:

“Artículo 59. OBLIGACIONES Y CONDICIONES BAJO LAS CUALES SE PRODUCE LA ADJUDICACIÓN. Constituyen obligaciones y condiciones bajo las cuales se produce la adjudicación y prohibiciones y limitaciones que restringen el derecho de propiedad que se concede al adjudicatario de tierras baldías, **y cuyo desconocimiento o infracción acarrea la iniciación del procedimiento administrativo agrario de reversión:**

“ (...)

“b) La prohibición al adjudicatario de tierras baldías de enajenar a otra persona una extensión mayor a la que se encuentre determinada como rango superior de la unidad agrícola familiar para el respectivo municipio, conforme al inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994;

“c) La prohibición de aportar a sociedades o comunidades terrenos adjudicados como baldíos, si con dicha extensión éstas (sic) personas jurídicas consolidan la propiedad en áreas que superen el tamaño máximo fijado por el INCODER para las unidades agrícolas familiares en el municipio correspondiente (...).”

Al comparar los literales b y c del artículo 59 del Decreto 1465 de 2013 con el inciso cuarto del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, la Sala no evidencia la vulneración que el demandante aduce en la solicitud de suspensión provisional, toda vez que esta última norma establece que, “como regla general”, el INCORA (hoy NCODER⁸) puede declarar la reversión del terreno baldío adjudicado cuando: **i) se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, ii) se compruebe el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación o iii) se utilice el terreno para cultivos ilícitos.**

⁸ El Incoder es una entidad que se creó en 2003, luego de que el Gobierno Nacional ordenara, por medio del Decreto 1300 de 2003, la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA). El Incoder fue modificado posteriormente, mediante el Decreto 3759 de 2009.

Respecto de las condiciones y prohibiciones bajo las cuales se produce la adjudicación de terrenos baldíos, el artículo 72 de la ley 160 de 1994 establece:

“No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

“Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.

“Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo.

“La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el ‘Diario Oficial’, según el caso.

“La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida el INCORA.

“Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.

“En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

“Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta, además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.

“Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad

sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.

“Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior.

“Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley.

“Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del INCORA cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.

“La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.

“Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, (sic) deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan.

Frente a la norma anterior, no es claro que los literales b y c del artículo 59 Decreto 1465 de 2013 introduzcan nuevas causales que den lugar al inicio del procedimiento administrativo agrario de reversión, como lo señala el actor, toda vez que lo dispuesto en dichos literales se enmarca, en principio, en uno de los presupuestos establecidos en el inciso cuarto del artículo 65 de la ley 160 de 1994 para que se inicie dicho procedimiento administrativo, esto es, **el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación**, las cuales están establecidas en el recién transcrito artículo 72 de la mencionada ley y a cuyo noveno inciso parecen corresponder las normas demandadas.

Ahora, respecto de la afirmación del actor referente a que existe extralimitación de funciones del Ejecutivo, por cuanto estableció que los supuestos establecidos en los literales b y c del decreto 1465 de 2013 dan lugar al inicio del procedimiento administrativo agrario de revisión, cuando el artículo 72 de la ley 160 de 1994 señala que dichos eventos producen la nulidad de los actos administrativos de adjudicación de baldíos, el despacho considera que no le asiste razón al demandante, pues el hecho de que dicho artículo 72 establezca que el INCORA –hoy INCODER-, los Procuradores Agrarios o cualquier persona, dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de las resoluciones que adjudiquen

baldíos, pueden ejercer ante el correspondiente Tribunal Administrativo la acción de nulidad contra tales actos, no es óbice para que el INCODER, cuando ocurran los eventos establecidos en los literales b y c del artículo 59 del decreto 1465 de 2013, decrete la reversión del terreno baldío adjudicado, pues, como se indicó, los eventos allí contemplados se enmarcan entre las causales que dan lugar a que se inicie el procedimiento administrativo agrario de reversión previsto en el inciso cuarto del artículo 65 de la ley 160 de 1994, concretamente en la consistente en que se compruebe el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación.

Así, pues, no se observa que el Presidente de la República excediera la potestad reglamentaria contenida en el numeral 11 de la Constitución Política⁹, toda vez que, por lo menos en una primera aproximación al tema, los referidos literales no modifican, ni adicionan los artículos 65 y 72 de la ley 160 de 1994.

Por lo anterior, el Despacho considera que los literales b y c del decreto 1465 de 2013 no transgreden, en principio, las disposiciones constitucionales aludidas por el actor.

Por las razones expuestas, el Despacho no decretará la medida cautelar de suspensión provisional.

Entonces, será en la sentencia donde, luego de realizar un análisis sustancial y de fondo del asunto, se establezca si dichos literales vulneran o no las normas que el actor estima vulneradas por ellos.

Por lo expuesto, se

RESUELVE

⁹ Artículo 189 Constitución Política "Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

"(...)

11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes".

NIÉGASE la suspensión provisional de los literales b y c del artículo 59 del decreto 1465 de 2013, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

COPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA