

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA - Regulación normativa / CONSEJO DE ESTADO - Competencia en única instancia / ENTRADA EN VIGENCIA DE LA LEY 1437 DE 2011 - Aplicación de normas procesales anteriores

La demanda que originó este proceso fue radicada ante esta Corporación con el fin de ser tramitada en única instancia. De acuerdo con el libelo, al Consejo de Estado le asiste competencia en el asunto en virtud de lo previsto en el artículo 149, numeral 12 de la Ley 1437 (...). El Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, estableció en su artículo 128 aquellos asuntos cuya competencia le correspondía al Consejo de Estado en una sola instancia. Esta norma, fue modificada por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998 para incluir varias acciones relativas a asuntos agrarios, las cuales, a su vez, habían sido creadas por el legislador desde la Ley 160 de 1994. (...) en vigencia de la Ley 1437 del 2011 norma aplicable al caso concreto en atención a la fecha de la presentación de la demanda, fue derogado el Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, en su artículo 149 se conservaron varios de los asuntos en los que guarda competencia el Consejo de Estado en única instancia respecto de la ley procesal anterior.

FUENTE FORMAL: DECRETO 01 DE 1984 - ARTICULO 128 / LEY 160 DE 1994 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 36 / LEY 1437 DE 2011- ARTICULO 149.12

REVOCATORIA DIRECTA DEL ACTO ADMINISTRATIVO EN ADJUDICACION DE BALDIOS - Regulación normativa. Aplicación / ASUNTOS AGRARIOS - Aquellos procesos que no sean competencia del Consejo de Estado en única instancia serán conocidos por el Tribunal Administrativo de la ubicación del inmueble / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO - El caso en concreto no está previsto por la ley procesal para ser de única instancia

La revocatoria directa de los actos administrativos de adjudicación de baldíos, tipo de decisión igual a aquella sobre cuya legalidad se discute en el presente proceso, está prevista en el artículo 72 de la mencionada ley como herramienta de la cual puede hacer uso la autoridad agraria al advertir la existencia de una adjudicación sobre la que recae una causal de nulidad.(...) el acto administrativo que revoca directamente la adjudicación de un baldío no da inicio a las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos ni decide de fondo sobre alguno de esos procedimientos administrativos, por lo que su nulidad no puede considerarse incluida dentro de los asuntos sobre los que de acuerdo con el artículo 149 de la Ley 1437 del 2011 esta Corporación guarda competencia en única instancia. (...) El artículo 156.5 de la Ley 1437 del 2011, indica que en aquellos asuntos agrarios para cuya resolución no cuente con competencia el Consejo de Estado en única instancia, la competencia corresponde al tribunal administrativo de la ubicación del inmueble.(...) De acuerdo con la copia del certificado de libertad y tradición visible al folio 93 y 94 del cuaderno principal del número de matrícula inmobiliaria n.º 88413, el inmueble sobre el que se discute está ubicado en la vereda Villa Jamaica, municipio Maní –Casanare. Siendo así, tratándose de un asunto que no está previsto por la ley procesal aplicable al caso como uno de aquellos en los que esta Corporación tiene competencia en única instancia, se ordenará la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Casanare, para que la demanda sea resuelta allí en primera instancia.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 72 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 156.5 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 149

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION TERCERA
SUBSECCION B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá, D.C., Nueve (9) de septiembre de dos mil quince (2015)

Radicación numero: 11001-03-26-000-2014-00049-00(50512)

Actor: ELIZABETH PASTRANA MOSQUERA Y OTRO

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL-INCODER

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Encontrándose el expediente para resolver lo correspondiente a la admisión de la demanda y la medida cautelar de suspensión provisional, el despacho advierte que por la naturaleza del asunto y su cuantía el proceso debe ser conocido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Casanare.

ANTECEDENTES

1. El 20 de marzo del 2014 los señores Elizabeth Pastrana Mosquera y José Aldemar Cáceres Pulido presentaron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento de derecho, con el objeto de que se hicieran las siguientes declaraciones y condenas (f. 3-14, c. ppl):

Declarar la Nulidad de los actos administrativos Resoluciones Números 00812 del 18 de octubre de 2011 y Resolución N° 01066 del 16 de diciembre de 2011, mediante los cuales revocaron la Resolución N° 1742 del 7 de diciembre de 2007 expedida por el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL “INCODER”, por medio de la cual se le adjudicó al señor JOSÉ ALDEMAR CÁCERES PULIDO y su compañera marital la señora ELIZABETH PASTRANA MOSQUERA, el predio baldío denominado VILLA JAIMAICA, ubicado en la vereda San Joaquín de Garibay, jurisdicción del municipio de Maní, Departamento de

Casanare, con un área de **doscientos noventa y cuatro hectáreas más seis mil doscientos treinta y ocho metros cuadrados (294 has + 6238 M2)** identificado con la M.I. N° **470-88413**.

Que se **RECONOZCA** que los únicos propietarios y adjudicatarios del predio baldío antes enunciado, son los señores **ELIZABETH PASTRANA MOSQUERA Y JOSÉ ALDEMAR CÁCERES PULIDO**, quienes mediante la **Resolución N° 1742 del 7 de diciembre de 2007**, se les fue adjudicado el terreno **VILLA JAMAICA** como legítimos propietarios, debiendo el **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL “INCODER”** y la señora **MARTHA YOLANDA CARRASCAL**, hacer la entrega real y material del terreno, ubicado en la vereda San Joaquín de Garibay, Jurisdicción del Municipio de Maní, Departamento de Casanare, con un área de **doscientos noventa y cuatro hectáreas más seis mil doscientos treinta y ocho metros cuadrados (294has + 6238M2)**, identificado con la M.I. N° **470-88413**.

A título de establecimiento del derecho solicito mantener vigente el folio de matrícula inmobiliaria No. 470-88413, que se abrió como producto de la titulación a que hace referencia la **Resolución N° 1742 del 7 de diciembre de 2007**.

Que se condene en gastos y costas a la parte demandada (resaltado del texto).

2. En la misma oportunidad, la parte solicitó como medida cautelar textualmente lo siguiente:

Teniendo en cuenta lo preceptuado en el artículo 229, 330 y 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, con el auto que ordena la admisión de esta demanda, ruego se oficie a la Oficina de Instrumentos Públicos de Yopal Casanare, se sirva decretar la inscripción de la demanda en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria N° **470-88413** predio baldío denominado **VILLA JAMAICA**, ubicado en la vereda San Joaquín de Garabay, jurisdicción del Municipio de Maní, Departamento del Casanare, con un área de **doscientos noventa y cuatro hectáreas más seis mil doscientos treinta y ocho metros cuadrados (294 has. + 6238 M2)** (resaltado del texto; f. 10, c. ppl.).

CONSIDERACIONES

3. La demanda que originó este proceso fue radicada ante esta Corporación con el fin de ser tramitada en única instancia. De acuerdo con el libelo, al Consejo de Estado le asiste competencia en el asunto en virtud de lo previsto en el artículo 149, numeral 12 de la Ley 1437 (f. 13, c. ppl). Es necesario, entonces, hacer varias precisiones sobre el tema.

4. El Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, estableció en su artículo 128 aquellos asuntos cuya competencia le correspondía al Consejo de Estado en una sola instancia. Esta norma, fue modificada por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998 para incluir varias acciones relativas a asuntos agrarios, las cuales, a su vez, habían sido creadas por el legislador desde la Ley 160 de 1994. La norma, en concreto, indicaba:

Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

8. De las acciones de nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.

9. De las acciones de revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.

10. De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza.

11. De los de nulidad de los actos del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, en los casos previstos en la ley.

(...)

13. De todas las demás de carácter Contencioso Administrativo, para los cuales no exista regla especial de competencia.

5. Con la entrada en vigencia de la Ley 1437 del 2011 –norma aplicable al caso concreto en atención a la fecha de la presentación de la demanda–, fue derogado el Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, en su artículo 149 se conservaron varios de los asuntos en los que guarda competencia el Consejo de Estado en única instancia respecto de la ley procesal anterior. En efecto, su tenor literal, en lo relativo a los asuntos agrarios, es el siguiente:

Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

9. De la nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o la entidad que haga sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.

10. De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.

11. De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza.

12. De los de nulidad de los actos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o de la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley.

(...)

14. De todos los demás de carácter Contencioso Administrativo para los cuales no exista regla especial de competencia.

6. Esta lista de asuntos agrarios contenida en los numerales 9 a 12 contempla varias acciones y trámites, cada uno de los cuales cuenta con un objeto y naturaleza diferente, las cuales están determinados por la Ley 160 de 1994.

7. La revocatoria directa de los actos administrativos de adjudicación de baldíos, tipo de decisión igual a aquella sobre cuya legalidad se discute en el presente proceso, está prevista en el artículo 72 de la mencionada ley como herramienta de la cual puede hacer uso la autoridad agraria al advertir la existencia de una adjudicación sobre la que recae una causal de nulidad.

ARTÍCULO 72. 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, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan.

8. Ahora bien, debe aclararse, como se señaló inequívocamente en providencia de esta Sección del 29 de enero del 2010, que el acto administrativo que revoca directamente la adjudicación de un baldío no da inicio a las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos ni decide de fondo sobre alguno de esos procedimientos administrativos¹, por lo que su nulidad no puede considerarse incluida dentro de los asuntos sobre los que de acuerdo con el artículo 149 de la Ley 1437 del 2011 esta Corporación guarda competencia en única instancia.

9. Es cierto que el numeral 14 del mencionado artículo establece que el Consejo de Estado debe conocer de todos los casos contenciosos para los que no se haya determinado competencia, pero sucede que, de hecho, este asunto sí se encuentra asignado, tal como se pasa a explicar.

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, providencia del 29 de enero del 2010, expediente 37152.

10. El artículo 156.5 de la Ley 1437 del 2011², indica que en aquellos asuntos agrarios para cuya resolución no cuente con competencia el Consejo de Estado en única instancia, la competencia corresponde al tribunal administrativo de la ubicación del inmueble.

12. De acuerdo con la copia del certificado de libertad y tradición visible al folio 93 y 94 del cuaderno principal del número de matrícula inmobiliaria n.º 88413, el inmueble sobre el que se discute está ubicado en la vereda Villa Jamaica, municipio Maní –Casanare-.

13. Siendo así, tratándose de un asunto que no está previsto por la ley procesal aplicable al caso como uno de aquellos en los que esta Corporación tiene competencia en única instancia, se ordenará la remisión del expediente al Tribunal Administrativo de Casanare, para que la demanda sea resuelta allí en primera instancia.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

REMITIR el expediente al Tribunal Administrativo de Casanare para que resuelva el presente asunto en primera instancia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

² “Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas: (...) 5. En los asuntos agrarios que no estén atribuidos al Consejo de Estado, conocerá el Tribunal del lugar de ubicación del inmueble. Si éste comprendiere varios departamentos será Tribunal competente a prevención el que elija el demandante”.