

JURISDICCION Y COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA - Procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra resoluciones expedidas por el Incora mediante las cuales se adjudican bienes baldíos / COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA - En razón a la cuantía

El INCORA cuestionó en el curso de la primera instancia la competencia de esta jurisdicción para conocer del presente asunto, pues, en su criterio, era la jurisdicción ordinaria la llamada a dirimir la controversia. Por esta razón, el primer aspecto que debe precisar la Sala es el atinente a la jurisdicción, que se traduce, en últimas, en un problema de competencia. La jurisdicción de lo contencioso administrativo es la competente para conocer de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas contra las resoluciones de adjudicación de baldíos, proferidas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA- (entidad suprimida por el Decreto Reglamentario 1292 del 21 de mayo de 2003), tal como estaba previsto, inicialmente, por el artículo 37 de la Ley 135 de 1961 -subrogado por el artículo 13 de la Ley 30 de 1988, en armonía con los artículos 58 y 59 del Decreto 2275 de 1988, normas que se hallaban vigentes para la fecha en la cual fueron proferidos los actos administrativos cuestionados a través del presente proceso y para la fecha de presentación de la demanda (12 de febrero de 1991) que dio origen al mismo. Las anteriores disposiciones fueron derogadas por el artículo 111 de la Ley 160 de 1994, pero el artículo 72 ibídem mantuvo incólume la competencia para conocer de este tipo de procesos. Por otra parte, la Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 27 de marzo de 2001 por el Tribunal Administrativo del Huila, por cuanto la cuantía del proceso fue estimada razonadamente por la parte demandante en la suma de \$5'000.000.00. Para la época de interposición de la demanda, eran susceptibles de acceder a la segunda instancia aquellos procesos, promovidos en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuya cuantía excediera la suma de \$1'120.000.00, monto que, como se puede observar, se encuentra ampliamente superado. Por otra parte, es de anotar que el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia, a términos de lo dispuesto por el artículo 129 del C.C.A.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 129 / LEY 135 DE 1961 - ARTICULO 37 / LEY 30 DE 1988 - ARTICULO 13 / LEY 160 DE 1994 - ARTICULO 111 / LEY 160 DE 1994 - ARTICULO 72 / DECRETO 2275 DE 1988 - ARTICULO 58 / DECRETO 2275 DE 1988 - ARTICULO 59 / DECRETO 1292 DEL 21 DE MAYO DE 2003

COMPETENCIA MATERIAL DEL JUEZ EN SEGUNDA INSTANCIA - Objeto y límites / RECURSO DE APELACION - Apelante único. Aplicación del principio de la no reformatio in pejus

Advierte la Sala que la sentencia de primera instancia sólo fue recurrida por la parte demandada en los aspectos que, en su entender, son desfavorables a sus intereses, de modo que la competencia de aquélla, para decidir la controversia en segunda instancia, se reduce al análisis de los puntos que fueron objeto de apelación, tal como lo dispone el inciso primero del artículo 357 del C. de P.C., con sujeción al principio de la “no reformatio in pejus”. En ese sentido, el marco de competencia material del juez de segunda instancia está delimitado por los aspectos conceptuales y argumentativos esbozados por el recurrente, en la medida en que sólo éste es quien puede calificar lo que, en su sentir, la decisión

de primera instancia fue desfavorable a sus intereses, de modo que los aspectos que no fueron objeto del recurso de apelación o que no fueron parte del ejercicio argumentativo se encuentran excluidos del debate sustancial en la segunda instancia. La jurisprudencia ha sostenido a este respecto que “las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum devolutum quantum appellatum. **NOTA DE RELATORIA:** Consultar Corte Constitucional, Sentencia C-583 de 1997

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 357

ACREDITACION DE LA PROPIEDAD PRIVADA - Artículo 3 de la Ley 200 de 1936 / PREDIOS RUSTICOS INEXPLORADOS E INCULTOS - Forma de acreditar la propiedad para desvirtuar la presunción legal de baldíos. Regulación normativa / TRADICION DEL BIEN - Término y oposición

El artículo 3 de la Ley 200 de 1936, norma a la que alude la demandada y cuya vigencia perduró, incluso, luego de la expedición del Decreto 2275 de 1988 (artículo 32, numeral 3), reglamentario de la Ley 30 de 1988 –vigente para la fecha en la cual fueron proferidos los actos administrativos cuestionados-, debe interpretarse armónicamente con lo dispuesto por los artículos 1 y 2 de la misma normatividad, sólo así es posible comprender el sentido o la finalidad que persigue la disposición (...) La norma transcrita no tenía otra finalidad que establecer la forma en la cual se debía acreditar la propiedad privada, para efectos de desvirtuar la presunción legal de baldío que, a términos de lo dispuesto por el artículo 2 de la misma Ley 200 de 1936, acompañaba a los predios rústicos inexplorados e incultos, es decir, aquellos que no fueran aprovechados en la forma prevista por el artículo 1 ibídem. Empero, cuando el artículo 3 de la citada ley exige que la propiedad privada se acredite con los títulos otorgados con anterioridad a la expedición de la misma, en los que consten la tradición del bien por un lapso igual al del término previsto para la ocurrencia de la prescripción extraordinaria, quiere decir que quien oponga la condición de propietario del inmueble debe probar que su derecho de dominio no se ha extinguido por el fenómeno de la prescripción y que, a su turno, no ha sido adquirido por un poseedor a través de la usucapión, lo que, dicho en otros términos, significa que los títulos que se alleguen deben tener la capacidad no sólo desvirtuar la presunción de baldío del bien cuya adjudicación se pretende, sino que puedan ser oponibles frente a todo aquel que eventualmente alegue derecho alguno sobre el inmueble de propiedad privada (...) el correcto entendimiento de la norma conduce a que quien alegue la propiedad privada del bien debe acreditar la tradición del inmueble durante el término de prescripción extraordinaria, “...con anterioridad al momento en que formula la oposición a la adjudicación del predio...” que la ley presume baldío y no con anterioridad a la vigencia de la Ley 200 de 1936. **NOTA DE RELATORIA:** Consultar Sentencia del 25 de abril de 1994, exp. 8.074

FUENTE FORMAL: LEY 200 DE 1936 - ARTICULO 3 / LEY 200 DE 1936 - ARTICULO 2 / LEY 200 DE 1936 - ARTICULO 1 / LEY 200 DE 1936 - ARTICULO 3 / LEY 30 DE 1988 - ARTICULO 1 / LEY 30 DE 1988 - ARTICULO 2 / DECRETO 2275 DE 1988 - ARTICULO 32

ACTO ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACION - Publicidad / ACTO ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACION - Inspección ocular al inmueble

La recurrente adujo que la etapa de publicidad del proceso administrativo de adjudicación del baldío "La Esperanza" se cumplió a cabalidad, sin que los demandantes se opusieran a la pretensión de María Denis Gil de Cubillos, Albina Gil Castillo y Luis Eduardo Gil Castillo (...). El procedimiento administrativo se adelantó en vigencia del Decreto Reglamentario 389 de 1974, las publicaciones realizadas por el INCORA se hicieron conforme a las exigencias contempladas por el artículo 5º de dicha normatividad y se observa que la providencia a través de la cual se decretó y se fijó fecha para la diligencia de inspección ocular, respecto del predio objeto del trámite administrativo, fue notificada personalmente a la interesada, al Agente del Ministerio Público y a los propietarios conocidos de las fincas colindantes, tal como lo ordenaba el artículo 2º del Decreto Reglamentario 2703 de 1981. También se puede observar que el acta de la diligencia de inspección ocular fue puesta en conocimiento de los interesados, por el término de 3 días, para los fines previstos por el numeral 5 del artículo 4 ibídem, sin que se hubieran presentado solicitudes de aclaración dentro de dicho término. Además, está demostrado en el proceso que las únicas personas que se opusieron, en sede administrativa, a la solicitud de adjudicación fueron los señores Álvaro Uribe Díaz y Ayda Uribe de Rivera, cuya pretensión fue desestimada. Ahora, el hecho de que los demandantes no se hubieran opuesto, en el trámite administrativo y dentro de la oportunidad prevista por el artículo 10º del Decreto 389 de 1974, a la solicitud de adjudicación del bien, no constituye una razón válida para impedir que puedan ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto administrativo de adjudicación del bien, como lo sugiere la recurrente

FUENTE FORMAL: DECRETO REGLAMENTARIO 389 DE 1974 - ARTICULO 5 / DECRETO REGLAMENTARIO 2703 DE 1981 - ARTICULO 2 / DECRETO REGLAMENTARIO 2703 DE 1981 - ARTICULO 4 / DECRETO 389 DE 1974 - ARTICULO 10

OPOSICION ADMINISTRATIVA DE ACTO DE ADJUDICACION - Finalidad / FALTA DE OPOSICION - No enerva la posibilidad de que el propietario del bien promueva las acciones contencioso administrativas correspondientes

La oposición administrativa tiene como finalidad impedir que se produzca el acto de adjudicación, bajo la aducción de un derecho respecto del bien objeto del trámite de adjudicación o la improcedencia de la adjudicación del bien. Eso significa que, por regla general, la oposición es procedente cuando se demuestra en el trámite que el bien no es baldío (por ser de propiedad privada) y, más precisamente, que es de propiedad del opositor, o cuando éste demuestra que el bien no es susceptible de adjudicación por alguna causal prevista en la ley (...) no podría decirse que la falta de oposición enerve la posibilidad de que la persona afectada promueva las acciones contencioso administrativas correspondientes, porque, de ser así, la persona que alega la propiedad del bien materia de adjudicación perdería su derecho real, por el solo hecho de no haber desplegado actuación alguna en el proceso administrativo, circunstancia que no puede generar, bajo ningún punto de vista, la extinción del mismo, ni puede impedir que se pida su amparo frente a los jueces de la República

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Finalidad / OPOSICION ADMINISTRATIVA DEL ACTO DE ADJUDICACION Y LAS ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS - Diferencias

Las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho están instituidas como medio de control de la actividad administrativa, con el fin de obtener, principalmente, la nulidad del acto administrativo; ahora, los actos

administrativos de adjudicación de baldíos son nulos, no sólo cuando recaen sobre un bien que no podía ser adjudicado –cual es el único fundamento procedente para que prospere la oposición administrativa-, sino que también lo son, cuando están incursos en alguna de las causales contempladas por el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, es decir, cuando “infrinjan las normas en que deberían fundarse ... cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario que los profirió”.- En ese orden de ideas, mientras que la oposición administrativa sólo procede por una única causal –que el bien inmueble no podía ser objeto de adjudicación-, las acciones contencioso administrativas están concebidas para que el juez controle toda la actuación administrativa, desde los ámbitos formal, temporal y material, de modo que a través de las acciones contencioso administrativas pueden debatirse no sólo aquellas cuestiones que, hipotéticamente, pudieron ser planteadas a través de la oposición administrativa, sino también aquellas que, por cualquiera de las causales contempladas en el ordenamiento jurídico, vicien de nulidad el acto administrativo de adjudicación

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 84

OPOSICION ADMINISTRATIVA - Sólo procede por una única causal, que el bien inmueble no pueda ser objeto de adjudicación / ACCIONES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVAS - Están concebidas para que el juez controle toda la actuación administrativa, desde los ámbitos formal, temporal y material / ADJUDICACION DE BIENES BALDIOS - Vulneración del derecho de terceros

Imposibilitar que acuda a la jurisdicción la persona que no se opuso a la adjudicación del predio en el trámite administrativo redundaría en una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, pues los jueces no podrían controlar la legalidad de la actividad administrativa, frente a la potencial vulneración de los derechos de terceros, como el derecho de propiedad, el cual se hallaba consagrado en el artículo 30 de la Constitución Nacional de 1886 (vigente para la fecha en que se produjo la decisión administrativa cuestionada), el cual señalaba: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores...” y, que, hoy día, goza de protección, tal como lo prevé el artículo 58 de la Constitución Política de 1991, que dispone: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles...”. Lo anterior significa que el titular del derecho de dominio está facultado para oponerlo frente a cualquier persona y, desde luego, frente a las autoridades administrativas y, en caso de que se halle amenazado o vulnerado, puede acudir directamente a las autoridades judiciales para deprecar su amparo, a través de los mecanismos que el ordenamiento jurídico dispone para tales efectos, sin que constituya requisito sine qua non el aducirlo en sede administrativa

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIONAL NACIONAL DE 1886 - ARTICULO 30 / CONSTITUCION POLITICA DE 1991 - ARTICULO 58

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA

Bogotá, D.C., veinte (20) de mayo de dos mil trece (2013)

Radicación número: 41001-23-31-000-1991-05877-01(21082)

Actor: ADAN CORTES AMEZQUITA

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCORA

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO AGRARIO

Surtido el trámite de ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila, el 27 de marzo de 2001, en cuya parte resolutive dispuso (se transcribe como aparece a fl. 280, C. Consejo):

“PRIMERO: Decláranse nulas las resoluciones 045 del 31 de Enero de 1989, por medio de la cual se adjudica un predio baldío denominado LA ESPERANZA, ubicado en el paraje La Espinalosa del municipio de Baraya, Departamento del Huila, con una extensión de 109 Hectáreas. 8000 metros cuadrados, a los señores María Denis Gil de Cubillos, Albania Gil Castillo y Luis Eduardo Gil Castillo y la 247 del 12 de Marzo de 1990, aclaratoria de la anterior, proferidas por el gerente regional del INCORA, inscrito bajo matrícula inmobiliaria número 200-0071657 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva.

“SEGUNDO: Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, se ordena a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva, cancelar la matrícula inmobiliaria 200-0071657 predio ‘La Esperanza’.

(...)

“TERCERO: Se niegan las demás pretensiones (...)” (fls. 270 y 271, Consejo).

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.-

Mediante escrito radicado el 12 de febrero de 1991 en el Tribunal Administrativo del Huila, los señores Adán Cortés Amézquita, Aldemar Silva Serrano, José Oliver Silva y Félix Silva formularon demanda, por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada por el artículo 85 del C.C.A., contra el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-, con el fin de obtener, por un lado, la declaración de nulidad de las resoluciones 45 del 31 de enero de 1989 y 247 del 12 de marzo de 1990, por medio de las cuales la entidad demandada adjudicó a los señores María Denis Gil de Cubillos, Albina Gil Castillo y Luis Eduardo Gil Castillo, el predio baldío denominado "La Esperanza" y, por otro lado, el consecuencial restablecimiento del derecho, consistente en restituir a los demandantes el terreno adjudicado y ordenar la cancelación del respectivo folio de matrícula inmobiliaria; asimismo, deprecaron la indemnización de los perjuicios causados por la adjudicación del bien de su propiedad (fls. 56 y 57, C. 1).

2.- Hechos.-

Los fundamentos fácticos de las pretensiones se pueden compendiar así:

2.1.- Adán Cortés adquirió el derecho de dominio de los inmuebles denominados "SAN ROQUE" y "LAS MERCEDES", en parte, por sucesión de su padre (Leopoldo Cortés Cleves) y, en parte, por compra efectuada a los demás herederos de la citada sucesión. El juicio sucesorio fue protocolizado en la Notaría Segunda del Círculo de Neiva, mediante escritura pública 1553 del 13 de septiembre de 1978, la cual, a su turno, fue inscrita en los folios de matrícula inmobiliaria 200-0000-815 y 200-0000-816.

2.2.- La compra efectuada por Adán Cortés a los demás herederos fue perfeccionada a través de los siguientes actos jurídicos: i) escritura pública 479 de marzo de 1981 -no precisa fecha- (venta de Enriqueta Cortés Pacheco y otros, inscrita en los folios de matrícula inmobiliaria 200-0000815, 816 y 672), ii) escritura pública 208 del 25 de enero de 1988 (venta de Octavio Cortés Ávila y otros, inscrita en los folios de matrícula inmobiliaria 200-0000815 y 816) y iii) escritura pública 5149 del 14 de diciembre de 1989 (venta de Gustavo Ávila Cortés, inscrita en los folios de matrícula inmobiliaria 200-0000815 y 816). Todas las escrituras públicas fueron otorgadas en la Notaría Segunda del Círculo Notarial de Neiva y

fueron inscritas en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la misma ciudad.

2.3.- Los predios rurales “*SAN ROQUE*” y “*LAS MERCEDES*” constituyen un solo globo de terreno con extensión de 190 hectáreas, se encuentran ubicados en el municipio de Baraya (Huila), vereda Caballeriza, dentro de los linderos descritos en el hecho 3 de la demanda. Los inmuebles tienen asignados los folios de matrícula inmobiliaria 200-0000-815, 816 y 672.

2.4.- Por su parte, los señores Félix María, Leticia y Camilo Silva Fajardo adquirieron el inmueble denominado “*GUAYAQUIL*” por sucesión de “*PETROLINA*” o “*PETRONA FAJARDO DE SILVA*”. Así quedó protocolizado en las escrituras públicas 2123, del 11 de diciembre de 1970 y 402, del 19 de abril de 1966.

A Camilo Silva Fajardo (fallecido) lo representa en este proceso su hijo Aldemar Silva Serrano y a Leticia Silva Fajardo la representa en este proceso su hijo José Oliver Silva, en virtud del poder general que le confirió.

El predio “*GUAYAQUIL*” está ubicado en la vereda La Espinaloza, comprensión del municipio de Baraya (Huila), tiene una superficie aproximada de 400 hectáreas y se halla sobre tierras sabaneras no aptas para la agricultura.

2.5.- El presunto baldío “*LA ESPERANZA*”, adjudicado por el INCORA - Regional Huila, a los señores María Denis Gil de Cubillos, Albina Gil Castillo y Luis Eduardo Gil Castillo, hace parte de los globos de mayor extensión enunciados anteriormente, los cuales son de propiedad de los demandantes.

2.6.- Los señores María Denis Gil de Cubillos, Albina Gil Castillo y Luis Eduardo Gil Castillo presentaron al INCORA - Regional Huila, solicitud de adjudicación del inmueble que denominaron “*LA ESPERANZA*”, arguyendo que se trataba de un terreno baldío. La actuación administrativa culminó con las resoluciones 45 del 31 de enero de 1989 y 247 del 12 de marzo de 1990, las cuales fueron inscritas en el folio de matrícula inmobiliaria 200-0071657 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva, el 2 de marzo de 1989.

2.7.- Las resoluciones acusadas recayeron sobre unos terrenos de propiedad

privada que, por ende, carecían de la connotación de baldíos.

3.- Fundamentos de derecho, normas violadas y concepto de violación.-

Como fundamentos de derecho, la demanda invocó los artículos 75, 85, 131 (numerales 9 y 12), 135, 136, 137, 206 y siguientes del C.C.A.

Adujo que los actos administrativos cuestionados fueron expedidos con violación de los artículos 1, 2, 3, 8 y 12 de la Ley 200 de 1936, 2, 3, 13, 14, 15, 16, 17, 29, 30 y 31 del Decreto 59 de 1938 y los artículos 1, 3 (literales a, c y d), 22, 23, 29 y 54 de la Ley 135 de 1961, por cuanto la entidad demandada desconoció que el lote de terreno denominado "LA ESPERANZA", cuya extensión es de 109 ha, 3.000 mts², es de propiedad privada y lo adjudicó a los demandantes, como si se tratara de un terreno baldío, es decir, los actos atacados adolecen de falsa motivación (fl. 61, C. 1).

4.- La actuación procesal.-

Por auto del 3 de abril de 1991, el Tribunal Administrativo del Huila admitió la demanda y ordenó notificar personalmente la providencia al Gerente General del Incora -por conducto del Gerente Regional de la entidad-, al agente del Ministerio Público y a los adjudicatarios del terreno; asimismo, dispuso la fijación en lista del negocio y reconoció personería al apoderado de la parte demandante (fl. 65, C. 1).

4.1.- Dentro del término de fijación en lista y actuando por conducto de apoderado judicial, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, por cuanto, en su opinión, el conocimiento del asunto corresponde a la jurisdicción ordinaria - ramo civil. En cuanto a los hechos, aceptó algunos de ellos como ciertos, otros como parcialmente ciertos y negó los demás.

Propuso como excepción la que denominó "*Falta de Interés (sic) Jurídico (sic)*", por cuanto el inmueble adjudicado a través de los actos administrativos atacados es materialmente distinto al que los demandantes alegan de su propiedad. Solicitó la práctica de pruebas (fls. 167 y 168, C. 1).

4.2.- Los señores Eduardo Gil Castillo, María Denis Gil de Cubillos y Albina Gil

Castillo contestaron la demanda, por medio de apoderado, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones y, en cuanto a los hechos, negaran unos y manifestaron no constarles los restantes.

Propusieron la excepción que denominaron "*Inexistencia esencial de interés jurídico*", bajo la misma premisa que adujo el INCORA como fundamento del medio exceptivo propuesto en su contestación. Solicitaron la práctica de pruebas (fls. 171 a 174, C.1).

5.- Los alegatos de primera instancia.-

Mediante auto del 6 de noviembre de 1998, el Tribunal de primera instancia corrió traslado a las partes, para que alegaran de conclusión y al agente del Ministerio Público, para que emitiera su concepto.

El INCORA reiteró las razones de la defensa, en el sentido de que el inmueble denominado "*LA ESPERANZA*" no corresponde al bien cuya propiedad alegan los demandantes (fls. 229 y 230 C. 1).

Los demandantes, los litisconsortes por pasiva y el Ministerio Público guardaron silencio.

6.- La sentencia recurrida.-

Mediante fallo del 27 de marzo de 2001, el Tribunal Administrativo del Huila puso fin a la controversia, en primera instancia, en la forma consignada al inicio de esta providencia.

Para llegar a lo anterior, el Tribunal valoró la situación jurídica de los inmuebles denominados "*Las Mercedes*", "*Guayaquil*" y "*San Roque*", para concluir que los señores Adán Cortés, Félix María Silva Fajardo, Severiano Silva Fajardo, Aldemar Silva Serrano (quien actúa en representación de su padre fallecido Camilo Silva Fajardo) y José Oliver Silva (quien actúa en representación de Leticia Silva Fajardo, según poder conferido) son los propietarios de los precitados bienes. Asimismo, concluyó que el inmueble "*La Esperanza*" -objeto de la adjudicación-, hace parte del terreno denominado "*Guayaquil*", según lo dedujo de la prueba pericial practicada dentro del proceso; por ende, parte del inmueble adjudicado es

de propiedad particular, por lo cual, el INCORA no podía adjudicarlo como si se tratara de un terreno baldío.

Por otra parte, el a quo señaló que, si bien es cierto los señores María Denis Gil de Cubillos, Albina Gil Castillo y Luis Eduardo Gil Castillo acreditaron en el INCORA ser poseedores del bien, lo cierto es que la entidad solamente puede adjudicar bienes que tengan la condición de baldíos, de modo que si lo pretendido era obtener la declaración de pertenencia del bien sobre el cual se ejerce la posesión material, debió promover las acciones que contempla el Código de Procedimiento Civil para el efecto.

Por último, resolvió desestimar la objeción que, por error grave, formuló la demandada contra el dictamen pericial rendido dentro del proceso, por cuanto no se acreditó que la técnica utilizada por los peritos para rendir la experticia fuera errada y la simple afirmación en tal sentido carece de la virtualidad suficiente para evidenciar el error que se atribuye (fls. 255 a 271, C. Consejo).

7.- El recurso de apelación.-

Inconforme con la anterior decisión, el apoderado del INCORA interpuso recurso de apelación, con el fin de que se revoque la sentencia impugnada y, en su lugar, se nieguen las pretensiones de la demanda (fl. 272, C. Consejo).

Según el recurrente, el Tribunal de primera instancia “...no centró su análisis en la normatividad aplicable al tema...”, por cuanto el inciso primero del artículo 3 de la Ley 200 de 1936 dispone que “*Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el Artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria*”, lo cual significa que, en este caso, los títulos antecedentes inscritos debieron remontarse al mes de abril de 1917 y los demandantes sólo acreditaron la tradición a partir de 1950.

Por otra parte, los adjudicatarios demostraron la explotación de más de las dos terceras partes del terreno adjudicado, por un lapso mayor a 40 años y, a pesar de que el INCORA surtió el trámite administrativo garantizando el principio de

publicidad, los acá demandantes no se opusieron al proceso de adjudicación (fls. 280 a 282, C. Consejo).

8.- El trámite de la segunda instancia.-

Por auto del 4 de octubre de 2001, esta Corporación admitió el recurso de apelación y, por auto del 25 de octubre de 2001, corrió traslado a las partes, para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público, para que emitiera su concepto.

8.1.- El INCORA reiteró los planteamientos expuestos al sustentar el recurso de apelación (fls. 294 a 296, C. Consejo).

8.2.- La Procuradora Quinta Delegada ante esta Corporación solicitó revocar la sentencia de primera instancia y, en su lugar, negar todas las pretensiones de la demanda.

Para arribar a tal conclusión, señaló que los demandantes acusan los actos administrativos demandados por falsa motivación, en la medida en que el inmueble objeto de adjudicación era de dominio privado, de modo que la carga probatoria de acreditar tales supuestos correspondía a la parte demandante; al efecto, dentro del proceso fue practicada una inspección judicial con intervención de peritos en el bien objeto de la adjudicación y dada la extensión del globo de terreno y la complejidad de los linderos, el Tribunal dispuso que los peritos levantaran un plano topográfico para establecer si el inmueble "*La Esperanza*" hacía parte de los bienes raíces denominados "*San Roque*", "*Las Mercedes*", y "*Guayaquil*".

El dictamen pericial, sin embargo, no fue practicado en legal forma, porque sólo fue rendido por uno de los peritos, a pesar de que el Tribunal designó a dos; además, el levantamiento topográfico no se llevó a cabo, porque las partes no pagaron los gastos de la experticia.

Por lo anterior, en opinión de la delegada del Ministerio Público, la prueba pericial carece de valor probatorio y, por ende, las pretensiones de la demanda deben ser negadas (fls. 297 a 305, C. Consejo).

8.3.- Los litisconsortes necesarios guardaron silencio.

CONSIDERACIONES

I. La competencia.-

El INCORA cuestionó en el curso de la primera instancia la competencia de esta jurisdicción para conocer del presente asunto, pues, en su criterio, era la jurisdicción ordinaria la llamada a dirimir la controversia. Por esta razón, el primer aspecto que debe precisar la Sala es el atinente a la jurisdicción, que se traduce, en últimas, en un problema de competencia.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo es la competente para conocer de las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho interpuestas contra las resoluciones de adjudicación de baldíos, proferidas por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA- (entidad suprimida por el Decreto Reglamentario 1292 del 21 de mayo de 2003), tal como estaba previsto, inicialmente, por el artículo 37 de la Ley 135 de 1961 -subrogado por el artículo 13 de la Ley 30 de 1988-¹, en armonía con los artículos 58² y 59³ del Decreto 2275 de 1988, normas que se hallaban vigentes para la fecha en la cual fueron proferidos los actos administrativos cuestionados a través del presente proceso y para la fecha de presentación de la demanda (12 de febrero de 1991) que dio origen al mismo. Las anteriores disposiciones fueron derogadas por el artículo 111 de la Ley 160 de 1994, pero el artículo 72 ibídem mantuvo incólume la competencia para conocer de este tipo de procesos.

¹ “Artículo 13. El artículo 37 de la Ley 135 de 1961, quedará así:

“Artículo 37.

(...)

La acción de nulidad contra la respectiva resolución de adjudicación podrá intentarse por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de 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....”.

² “Artículo 58. Acción de nulidad. Son nulas las adjudicaciones de tierras baldías que se profieran con violación de las Leyes 135 de 1961 y 30 de 1988”.

“La acción de nulidad contra el respectivo título de adjudicación, podrá intentarse por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, 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, cuando el terreno adjudicado tenga una extensión superior a cincuenta (50) hectáreas”.

³ “Artículo 59. Acción de restablecimiento del derecho. La persona que con la adjudicación de un terreno baldío se crea lesionada en un derecho suyo amparado por una norma jurídica, podrá pedir, además de la anulación del título de adjudicación, el restablecimiento en y derecho o la reparación del daño dentro de los dos (2) años siguientes a la adjudicación, contados desde la publicación en el Diario Oficial, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria en los demás casos”.

Por otra parte, la Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 27 de marzo de 2001 por el Tribunal Administrativo del Huila, por cuanto la cuantía del proceso fue estimada razonadamente por la parte demandante en la suma de \$5'000.000.oo. Para la época de interposición de la demanda, eran susceptibles de acceder a la segunda instancia aquellos procesos, promovidos en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuya cuantía excediera la suma de \$1'120.000.oo⁴, monto que, como se puede observar, se encuentra ampliamente superado. Por otra parte, es de anotar que el Consejo de Estado es funcionalmente competente para conocer de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia, a términos de lo dispuesto por el artículo 129 del C.C.A.

II.- Objeto y límites del recurso de apelación.-

Advierte la Sala que la sentencia de primera instancia sólo fue recurrida por la parte demandada en los aspectos que, en su entender, son desfavorables a sus intereses, de modo que la competencia de aquélla, para decidir la controversia en segunda instancia, se reduce al análisis de los puntos que fueron objeto de apelación, tal como lo dispone el inciso primero del artículo 357 del C. de P.C., con sujeción al principio de la *“no reformatio in pejus”*.

En ese sentido, el marco de competencia material del juez de segunda instancia está delimitado por los aspectos conceptuales y argumentativos esbozados por el recurrente, en la medida en que sólo éste es quien puede calificar lo que, en su sentir, la decisión de primera instancia fue desfavorable a sus intereses, de modo que los aspectos que no fueron objeto del recurso de apelación o que no fueron parte del ejercicio argumentativo se encuentran excluidos del debate sustancial en la segunda instancia.

La jurisprudencia ha sostenido a este respecto que *“las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem: ‘tantum*

⁴ Artículo 2° del Decreto 597 de 1988.

devolutum quantum appellatum”⁵.

Bajo las premisas expuestas, se resolverá la impugnación planteada.

III.- Análisis del recurso.-

El Tribunal de primera instancia consideró que dentro del proceso fue acreditado que parte del predio “*La Esperanza*” hace parte del bien inmueble denominado “Guayaquil”, de propiedad particular y, por tal razón, accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda; no obstante, el INCORA recurrió el fallo de primer grado, por cuanto, en su opinión, la adjudicación cumplió los requisitos contemplados por el ordenamiento jurídico y los demandantes no desvirtuaron la condición de baldío del bien adjudicado, pues, para el efecto, debieron allegar los “...*títulos inscritos otorgados con anterioridad...*” a la Ley 200 de 1936, “...*en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria...*”, tal como lo dispone el artículo 3º de la citada ley y dentro del expediente sólo aparece acreditada la tradición de los bienes inmuebles que, al decir de los demandantes, son de su propiedad, a partir de 1950.

El artículo 3 de la Ley 200 de 1936, norma a la que alude la demandada y cuya vigencia perduró, incluso, luego de la expedición del Decreto 2275 de 1988 (artículo 32, numeral 3), reglamentario de la Ley 30 de 1988 –vigente para la fecha en la cual fueron proferidos los actos administrativos cuestionados-, debe interpretarse armónicamente con lo dispuesto por los artículos 1 y 2 de la misma normatividad, sólo así es posible comprender el sentido o la finalidad que persigue la disposición.

En efecto, el artículo 3 de la Ley 200 de 1936 preceptuaba:

“Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el Artículo anterior, fuera del título (sic) originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

⁵ Al respecto, ver sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1997.

“Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público”.

La norma transcrita no tenía otra finalidad que establecer la forma en la cual se debía acreditar la propiedad privada, para efectos de desvirtuar la presunción legal de baldío que, a términos de lo dispuesto por el artículo 2⁶ de la misma Ley 200 de 1936, acompañaba a los predios rústicos inexplorados e incultos, es decir, aquellos que no fueran aprovechados en la forma prevista por el artículo 1⁷ ibídem.

Empero, cuando el artículo 3 de la citada ley exige que la propiedad privada se acredite con los títulos otorgados con anterioridad a la expedición de la misma, en los que consten la tradición del bien por un lapso igual al del término previsto para la ocurrencia de la prescripción extraordinaria, quiere decir que quien oponga la condición de propietario del inmueble debe probar que su derecho de dominio no se ha extinguido por el fenómeno de la prescripción y que, a su turno, no ha sido adquirido por un poseedor a través de la usucapión, lo que, dicho en otros términos, significa que los títulos que se alleguen deben tener la capacidad no sólo desvirtuar la presunción de baldío del bien cuya adjudicación se pretende, sino que puedan ser oponibles frente a todo aquel que eventualmente alegue derecho alguno sobre el inmueble de propiedad privada.

Lo anterior supone que la norma no puede interpretarse en la forma en que lo sugiere el INCORA, pues, como de tiempo atrás lo ha dicho la jurisprudencia de la Sala, *“...exigir al propietario una titulación que abarcara los veinte (20) años anteriores a la vigencia de la ley 200 de 1936 (...) vendría a significar que por cada año de vigencia de dicha disposición debía entenderse aumentado en un año*

⁶ “ARTICULO 2.- Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el Artículo anterior”.

⁷ “ARTICULO 1.- Modificado, Artículo. 2, L. 4 de 1973. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

“El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este Artículo”.

*más la exigencia de titulación para quien alegue propiedad....*⁸, lo cual no tendría sentido ni finalidad jurídica alguna.

Bajo la premisa expuesta en el párrafo anterior, el correcto entendimiento de la norma conduce a que quien alegue la propiedad privada del bien debe acreditar la tradición del inmueble durante el término de prescripción extraordinaria, *“...con anterioridad al momento en que formula la oposición a la adjudicación del predio...”*⁹ que la ley presume baldío y no con anterioridad a la vigencia de la Ley 200 de 1936, como lo sostiene la demandada.

Así, pues, el argumento esbozado por el INCORA en el recurso de apelación no es atendible; ahora, el título de adjudicación cuestionado fue proferido el 31 de enero de 1989 y, según la misma recurrente, la tradición más antigua respecto de los bienes cuya propiedad alegan los demandantes es del año 1950. Esa afirmación que, además, se encuentra corroborada con las escrituras públicas de los inmuebles *“San Roque”*, *“Las Mercedes”* y *“Guayaquil”*, las cuales militan en el expediente en copia auténtica (ver folios 15 a 17, 20 a 34, 37 a 39, 41 a 43, 48 a 51, C. 1) y los certificados de tradición que obran en original (ver folios 45 y 46 y 240 a 253, C. 1), significa que los demandantes acreditaron la tradición de los inmuebles cuya propiedad alegan por espacio de 39 años a la fecha de la adjudicación, superando así el término que, para la época en la que fue expedido el título de adjudicación (31 de enero de 1989), contemplaba el ordenamiento jurídico para la ocurrencia de la prescripción extraordinaria¹⁰.

Por otra parte, la recurrente adujo que la etapa de publicidad del proceso administrativo de adjudicación del baldío *“La Esperanza”* se cumplió a cabalidad, sin que los demandantes se opusieran a la pretensión de María Denis Gil de Cubillos, Albina Gil Castillo y Luis Eduardo Gil Castillo.

Revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición de los actos cuestionados en el presente proceso, se observa que, el 17 de mayo de 1982, María Denis Gil de Cubillos presentó ante el Jefe de la Comisión de Baldíos del INCORA la solicitud tendiente a obtener la adjudicación del baldío denominado *“La*

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 25 de abril de 1994, exp. 8.074.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ El artículo 2532 del C.C., después de la modificación introducida por el artículo 1 de la Ley 50 de 1936 contemplaba el término de 20 años para la ocurrencia de la prescripción extraordinaria. Dicha norma estuvo vigente hasta la entrada en vigencia de la Ley 791 de 2002, la cual redujo dicho término a 10 años.

Esperanza”, el cual, según lo manifestó la misma peticionaria, llevaba ocupándolo por espacio de 38 años (fls. 71 y 72, C.1).

Por auto del 18 de mayo de 1982 fue aceptada la solicitud formulada por la peticionaria y, en la misma providencia, se ordenó publicar la solicitud de adjudicación, a costa del interesado, en la forma prevista por el Decreto 389 de 1974, se ordenó publicar la solicitud, por aviso, por el término de 10 días en las oficinas de la Comisión de Baldíos, de la Alcaldía Municipal y de la Inspección de Policía o del Corregimiento correspondiente y se ordenó practicar un levantamiento topográfico del predio objeto del trámite de adjudicación (fl. 72, C. 1). La decisión fue notificada personalmente a la interesada y al agente del Ministerio Público (fl. 73, C. 1).

Las publicaciones fueron surtidas en la forma dispuesta por el artículo 5º del Decreto 389 de 1994 (fls. 75 a 81, C. 1).

Por auto del 3 de marzo de 1987, el Jefe de la Comisión de Titulación de Baldíos señaló el 26 de los mismos mes y año para la práctica de la diligencia de inspección ocular, en relación con el predio objeto del trámite de adjudicación (fls. 82 y 83, C. 1). El contenido de esa providencia fue notificado personalmente al agente del Ministerio Público, a la solicitante y a los señores Adán Silva, Ismael Serrano y Ciro Vargas, estos últimos propietarios de los predios colindantes del inmueble cuya adjudicación pretendía la peticionaria (fls. 84 y 85, C. 1)

Mediante escrito del 6 de marzo de 1987, Álvaro Uribe Díaz y Ayda Uribe de Rivera manifestaron oponerse a cualquier pretensión que formularan los señores Adán Cortés Amézquita, Eduardo Gil Castillo, María Denis Gil e Ismael Serrano, en relación con la finca “*Altamira*” antes llamada “*Santa Librada*” (fls. 86 a 88, C. 1).

La diligencia de inspección ocular del predio objeto del trámite de adjudicación se llevó a cabo el 26 de marzo de 1987. En ella se constató que María Denis Gil de Cubillos explotaba económicamente el predio en un 90%, desde hacía 45 años. Según consta en el acta, a la diligencia de inspección ocular asistieron la solicitante, el Jefe de la Comisión de Baldíos, el Técnico Agropecuario y el Secretario de la Comisión del INCORA (fls. 93 y 94, C. 1).

El acta de la diligencia de inspección ocular fue puesta en conocimiento del Ministerio Público y de los interesados. No se produjeron solicitudes de aclaración (fl. 96, C. 1).

Mediante escrito del 9 de mayo de 1988, María Denis Gil de Cubillos solicitó que se incluyera, en el proceso administrativo orientado a obtener la adjudicación del predio "*La Esperanza*", a Luis Eduardo Gil Castillo y a Albina Gil Castillo (fl. 142, C. 1), solicitud que fue aceptada por el INCORA, mediante auto del 10 de mayo de 1988 (fl. 144, C. 1)

Por auto del 19 de diciembre de 1988, el Gerente Regional del INCORA rechazó la oposición formulada por Álvaro Uribe Díaz y Ayda Uribe de Rivera, por lo cual ordenó continuar el trámite de adjudicación con los interesados.

El 31 de enero de 1989, el Gerente Regional del Incora profirió la resolución 45, por medio de la cual se adjudicó el terreno baldío denominado "*La Esperanza*" a María Denis Gil de Cubillos, Albina Gil Castillo y Luis Eduardo Gil Castillo.

La parte resolutive del título de adjudicación (resolución 45 del 31 de enero de 1989) dice:

"ARTÍCULO PRIMERO: Adjudicar definitivamente a MARIA DENIS GIL DE CUBILLOS, ALBINA GIL CASTILLO y LUIS EDUARDO GIL CASTILLO ... el terreno baldío denominado LA ESPERANZA ubicado en LA ESPINALOZA, municipio de Baraya, departamento del Huila, cuya extensión ha sido calculada aproximadamente en CIENTO NUEVE (109) hectáreas OCHO MIL (8.000) metros cuadrados e individualizado por los siguientes linderos: PUNTO DE PARTIDA. Se tomó como tal el punto No. 6 donde concurren las colindancias de JOAQUIN AVILES, SUCESIÓN CASTAÑEDA Y EL INTERESADO.

"COLINDA ASÍ: NORTE, en 509 metros con SUCESIÓN CASTAÑEDA QUEBRADA MANOELION en 619 metros con FELIX SILVA, QUEBRADA AL MEDIO EN PARTE del punto 14 A al 35, en 58 metros con ADÁN SILVA, QUEBRADA MANOELION AL MEDIO del punto 35 al 36 A; en 20 metros con CIRO VARGAS, QUEBRADA MANOELION AL MEDIO RESPECTIVAMENTE del punto 36 A al 36; ORIENTE, en 229 metros con FELIX SILVA, QUEBRADA MANOELION AL MEDIO del punto 36 al 39; en 790 metros con ISMAEL SERRANO del punto 39 al 48; SUR, en 1.202 metros GLOBO COMUNERO, ZANJA AL MEDIO EN PARTE del punto 48 al 9; en 566 metros con Ismael serrano, QUEBRADA EL AHOGADO AL MEDIO del punto 9 al 1; OCCIDENTE, en 1.132 metros con JOAQUIN AVILES del punto 1 al 6 y cierra.

"Las demás especificaciones técnicas están contenidas en el Plano

registrado en el INCORA con el No. 411-410245-1-2-3

“ARTÍCULO SEGUNDO.- La adjudicación queda amparada por la presunción de derecho establecida en el Artículo Sexto de la Ley 97 de 1946 por cuanto se demostró que el adjudicatario viene explotando el predio desde hace (sic) años” (fl. 151, C. 1).

El 12 de marzo de 1990 fue proferida la resolución 247, por la cual se aclaró el contenido de la resolución 45 antes transcrita, en el sentido de que la explotación del predio adjudicado es de 40 años (fl. 155, C. 1).

El procedimiento administrativo se adelantó en vigencia del Decreto Reglamentario 389 de 1974, las publicaciones realizadas por el INCORA se hicieron conforme a las exigencias contempladas por el artículo 5º de dicha normatividad y se observa que la providencia a través de la cual se decretó y se fijó fecha para la diligencia de inspección ocular, respecto del predio objeto del trámite administrativo, fue notificada personalmente a la interesada, al Agente del Ministerio Público y a los propietarios conocidos de las fincas colindantes, tal como lo ordenaba el artículo 2º del Decreto Reglamentario 2703 de 1981. También se puede observar que el acta de la diligencia de inspección ocular fue puesta en conocimiento de los interesados, por el término de 3 días, para los fines previstos por el numeral 5 del artículo 4 ibídem, sin que se hubieran presentado solicitudes de aclaración dentro de dicho término. Además, está demostrado en el proceso que las únicas personas que se opusieron, en sede administrativa, a la solicitud de adjudicación fueron los señores Álvaro Uribe Díaz y Ayda Uribe de Rivera, cuya pretensión fue desestimada.

Ahora, el hecho de que los demandantes no se hubieran opuesto, en el trámite administrativo y dentro de la oportunidad prevista por el artículo 10º del Decreto 389 de 1974, a la solicitud de adjudicación del bien, no constituye una razón válida para impedir que puedan ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto administrativo de adjudicación del bien, como lo sugiere la recurrente, por las siguientes razones:

a) La oposición administrativa tiene como finalidad impedir que se produzca el acto de adjudicación, bajo la aducción de un derecho respecto del bien objeto del trámite de adjudicación o la improcedencia de la adjudicación del bien. Eso significa que, por regla general, la oposición es procedente cuando se demuestra en el trámite que el bien no es baldío (por ser de propiedad privada) y, más

precisamente, que es de propiedad del opositor, o cuando éste demuestra que el bien no es susceptible de adjudicación por alguna causal prevista en la ley.

En cambio, las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho están instituidas como medio de control de la actividad administrativa, con el fin de obtener, principalmente, la nulidad del acto administrativo; ahora, los actos administrativos de adjudicación de baldíos son nulos, no sólo cuando recaen sobre un bien que no podía ser adjudicado –cual es el único fundamento procedente para que prospere la oposición administrativa-, sino que también lo son, cuando están incurso en alguna de las causales contempladas por el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, es decir, cuando *“infrinjan las normas en que deberían fundarse ... cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario que los profirió”*.

En ese orden de ideas, mientras que la oposición administrativa sólo procede por una única causal –que el bien inmueble no podía ser objeto de adjudicación-, las acciones contencioso administrativas están concebidas para que el juez controle toda la actuación administrativa, desde los ámbitos formal, temporal y material, de modo que a través de las acciones contencioso administrativas pueden debatirse no sólo aquellas cuestiones que, hipotéticamente, pudieron ser planteadas a través de la oposición administrativa, sino también aquellas que, por cualquiera de las causales contempladas en el ordenamiento jurídico, vicien de nulidad el acto administrativo de adjudicación.

b) Por otra parte, no podría decirse que la falta de oposición enerve la posibilidad de que la persona afectada promueva las acciones contencioso administrativas correspondientes, porque, de ser así, la persona que alega la propiedad del bien materia de adjudicación perdería su derecho real, por el solo hecho de no haber desplegado actuación alguna en el proceso administrativo, circunstancia que no puede generar, bajo ningún punto de vista, la extinción del mismo, ni puede impedir que se pida su amparo frente a los jueces de la República.

En efecto, imposibilitar que acuda a la jurisdicción la persona que no se opuso a la adjudicación del predio en el trámite administrativo redundaría en una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, pues los jueces no podrían

controlar la legalidad de la actividad administrativa, frente a la potencial vulneración de los derechos de terceros, como el derecho de propiedad, el cual se hallaba consagrado en el artículo 30 de la Constitución Nacional de 1886 (vigente para la fecha en que se produjo la decisión administrativa cuestionada), el cual señalaba: *“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores...”* y, que, hoy día, goza de protección, tal como lo prevé el artículo 58 de la Constitución Política de 1991, que dispone: *“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles...”*.

Lo anterior significa que el titular del derecho de dominio está facultado para oponerlo frente a cualquier persona y, desde luego, frente a las autoridades administrativas y, en caso de que se halle amenazado o vulnerado, puede acudir directamente a las autoridades judiciales para deprecar su amparo, a través de los mecanismos que el ordenamiento jurídico dispone para tales efectos, sin que constituya requisito *sine qua non* el aducirlo en sede administrativa.

Por las anteriores razones, para la Sala no son de recibo los argumentos expuestos por el recurrente y, por lo mismo, la sentencia de primera instancia se confirmará.

IV.- Costas.-

No se impondrá condena en costas, porque la conducta de las partes no se enmarca dentro de las previsiones contempladas por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

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

F A L L A:

PRIMERO.- CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Huila el 27 de marzo de 2001.

SEGUNDO.- Sin condena en costas.

TERCERO.- En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA