

CONFLICTO NEGATIVO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER / CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS - Competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Supuestos reseñados para su configuración. Inhibición por inexistencia

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, procede a estudiar la solicitud promovida por el señor Labrenty E. Palomo Meza en la cual pareciera proponerse un conflicto negativo de competencias administrativas entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. (...) la Sala ha decantado que la competencia se configura cuando median los siguientes supuestos: (i) dos organismos o entidades, de los cuales por lo menos uno es del nivel nacional, (ii) ambos niegan o reclaman la competencia (iii) para conocer de un determinado asunto concreto (iv) de naturaleza administrativa. Encuentra la Sala que si bien la presente solicitud se ha planteado entre autoridades administrativas del orden nacional que simultáneamente niegan la competencia para conocer las convocatorias de conciliación presentadas por el solicitante, no se satisface el último presupuesto para la configuración de un conflicto de competencias administrativas en los términos previstos en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, por cuanto el asunto objeto de controversia no es de naturaleza administrativa, razón por la cual la Sala se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre la solicitud promovida por el señor Labrenty E. Palomo Meza.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 6 / DECRETO 1300 DE 2003 - ARTICULO 23 / DECRETO 1300 DE 2003 - ARTICULO 24 / DECRETO 1292 DE 2003 - ARTICULO 26 INCISO 2 / DECRETO 542 DE 2007 - ARTICULO 1 / DECRETO 4915 DE 2007 - ARTICULO 2 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 12 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 13 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 21 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 39 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 112 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 137 / DECRETO 1985 DE 2013 - ARTICULO 3

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÁLVARO NAMÉN VARGAS

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de junio de dos mil catorce (2014)

Radicación número: 11001-03-06-000-2014-00010-00(C)

Actor: LABRENTY E. PALOMO MEZA

Demandados: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL Y EL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER

Referencia: Presunto conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. Solicitante: Labrenty E. Palomo Meza.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, procede a estudiar la solicitud promovida por el señor Labrenty E. Palomo Meza en la cual pareciera proponerse un conflicto negativo de competencias administrativas entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER.

I. ANTECEDENTES

1. De acuerdo con información aportada por el solicitante Labrenty E. Palomo Meza, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.874.904 de Montería (Córdoba), mediante resolución No. 00-238 del 2 de febrero de 1970 la Gerencia General del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - INCORA decretó, sin previa medición, la expropiación del predio rural denominado "*Finca Damasco*", ubicado en el Municipio de San Bernardo del Viento (Córdoba), por un área de 1412 hectáreas, propiedad de la sucesión Checry S. Fayad, del cual los señores Saler Fayad Blanco identificado con cédula de ciudadanía No. 6.866.294 y el solicitante manifiestan ostentar la calidad de titulares del derecho de dominio por adjudicación en proceso de sucesión (folio 4, cuaderno principal).

2. Señala que en desarrollo del trámite judicial aprobatorio de la expropiación administrativa, el extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA ordenó el levantamiento topográfico y medición del predio rural objeto de expropiación, a partir de lo cual determinó una extensión de 1626 hectáreas y 500 metros, es decir, 214 hectáreas y 500 metros más de las decretadas en el acto administrativo de expropiación (folio 5, cuaderno principal).

3. Manifiesta el solicitante que el 4 de diciembre de 1981 se practicó diligencia de entrega del terreno expropiado al INCORA por un área total de 1412 hectáreas, dejando por fuera la franja de terreno de 214 hectáreas y 500 metros, que resulta de la diferencia entre lo que se estimó medía el predio rural y su verdadera extensión una vez medida (folio 5, cuaderno principal).

4. Relata el peticionario que entre 1985 y 1994 el INCORA adjudicó la totalidad del terreno conocido como "*Finca Damasco*", es decir, tituló tanto el terreno expropiado como la franja de 214 hectáreas y 500 metros no expropiada, ésta última constitutiva del acervo patrimonial de la masa hereditaria de Checry S. Fayad, adjudicada a los señores Saler Fayad Blanco y Labrenty E. Palomo Meza en proceso de sucesión (folio 6, cuaderno principal).

5. El 26 de septiembre de 2011 los señores Saler Fayad Blanco y Labrenty E. Palomo Meza radicaron ante la Procuraduría una convocatoria de conciliación prejudicial al Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural – INCODER, con el fin de convenir la indemnización por daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una presunta actuación irregular en la expropiación y posterior

adjudicación del predio rural denominado “Finca Damasco”, realizada por la Regional Córdoba del extinto INCORA (folio 4 a 9, cuaderno principal).

6. El trámite conciliatorio le correspondió por reparto a la Procuradora 134 Judicial II Administrativa de Bogotá D.C., la cual indicó que, después de fijar varias oportunidades para celebrar audiencia de conciliación, comparecieron los apoderados del INCODER y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural pero nunca los convocantes, razón por la cual el 1 de febrero de 2013 declaró fallida la etapa conciliatoria por inasistencia de los convocantes, y profirió constancia de agotamiento de requisito de procedibilidad (folio 10 a 12, cuaderno principal).

7. El 27 de junio de 2012 los señores Saler Fayad Blanco y Labrenty E. Palomo Meza radicaron una nueva solicitud de conciliación prejudicial ante la Procuraduría, esta vez con convocatoria al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (folio 13 a 18, cuaderno principal).

8. El nuevo reparto le correspondió a la Procuradora 12 Judicial II Administrativa de Bogotá D.C., la cual practicó la audiencia de conciliación prejudicial el 22 de agosto de 2013, en desarrollo de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de su apoderado, determinó no conciliar por carecer de legitimación en la causa por pasiva para responder por las pretensiones interpuestas por los convocantes, frente a lo cual señaló al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER como la entidad legitimada para pronunciarse sobre los hechos que motivaron el trámite conciliatorio de la referencia. En consecuencia, la Procuraduría ordenó suspender la audiencia para citar al INCODER a comparecencia (folio 19 a 21, cuaderno principal).

9. El 20 de septiembre de 2013 se continuó con la audiencia de conciliación prejudicial, en la cual el representante del INCODER reiteró la ausencia de ánimo conciliatorio por falta de legitimación en la causa por pasiva, así como por evidenciar el agotamiento previo de la etapa conciliatoria por los hechos que motivaron la presente solicitud (folio 22 y 23, cuaderno principal).

10. En consecuencia, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, el señor Labrenty E. Palomo Meza promovió ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado un presunto conflicto de competencias administrativas suscitado entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria – INCODER a fin de determinar la autoridad competente para conocer de las solicitudes de conciliación presentadas ante la Procuraduría, tendientes a restablecer los derechos de los legítimos propietarios del predio rural “Finca Damasco” ubicado en el Municipio de San Bernardo del Viento (Córdoba) como consecuencia de una presunta actuación irregular del extinto INCORA (folio 1 a 3, cuaderno principal).

II. TRÁMITE PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, por el término de cinco (5) días, se fijó edicto en la Secretaría de esta Corporación, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (folio 28, cuaderno principal).

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado por el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 (folios 29 y 30, cuaderno principal).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES E INTERVINIENTES

Dentro de la actuación presentaron argumentos el señor Labrenty E. Palomo Meza en calidad de solicitante y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por intermedio de su apoderado, los cuales se exponen a continuación:

1. Del Señor Labrenty E. Palomo Meza (folios 33 a 35, cuaderno principal)

El señor Labrenty E. Palomo Meza presentó escrito de alegatos de conclusión a nombre propio, en el cual señaló que *“el artículo 24 del Decreto 1300 de 2003 no constituye norma de fijación de competencia, sino de simple presión o ajuste de las normas anteriores que se referían a las entidades allí señaladas [Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA, Instituto Nacional de Adecuación de Tierras – INAT, Fondo de cofinanciación para la Inversión Rural – DRI e Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura –INPA], como ahora referidas al INCODER, que en su creación recogió las funciones o tareas administrativas de todas las entidades allí indicadas excepto los procesos judiciales y reclamaciones posteriores a la conclusión de la liquidación de dichas entidades”* (folio 34, cuaderno principal).

A partir de lo anterior, indicó el solicitante que si bien las referencias normativas dirigidas a las entidades reseñadas en proceso de liquidación deben entenderse referidas al INCODER, no ocurre lo mismo respecto de los procesos judiciales y reclamaciones en curso o futuros, por cuanto *“el artículo 26 inciso segundo del Decreto 1292 de 2003, es puntual y claro en cuanto asignarle al Ministerio de Agricultura los procesos judiciales y las reclamaciones en que fuere parte el INCORA una vez terminada la liquidación”* (folio 34, cuaderno principal).

Así entonces, concluye el peticionario que *“como quiera que la liquidación del INCORA había concluido para cuando se elevó la presente reclamación, a voces del artículo 1° del Decreto 542 de 2007, que fijó como fecha límite de liquidación el 28 de febrero de 2007, y la conciliación al INCODER se radicó ante la Procuraduría el 22 de septiembre de 2011, surge evidente que para esta fecha ya había concluido de manera definitiva la liquidación del INCORA, lo que fija en cabeza del ministerio la competencia para atender el asunto de conformidad con el inciso segundo del artículo 26 del Decreto 1292 de 2003”* (folio 35, cuaderno principal).

2. Del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (folios 37 a 60, cuaderno principal)

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó escrito de alegatos de conclusión por intermedio de apoderado, en el cual se opuso a la solicitud elevada por el señor Labrenty E. Palomo Meza a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, por considerar que el trámite previsto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 no es aplicable al presente asunto. Consideró que la petición se enmarca en un conflicto de competencias administrativas dentro del trámite previsto para resolver derechos de petición en los términos del artículo 13 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, y además, que el solicitante agotó el trámite de conciliación prejudicial.

De otra parte, señaló que de conformidad con el artículo 26 del Decreto 1292 de 2003, modificado por el artículo 2° del Decreto 4915 de 2007, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumió, entre otras, la representación, control y seguimiento de los procesos judiciales en los cuales era parte el INCORA liquidado, así como la atención de las reclamaciones que se formulen en relación con dichos procesos. No obstante, “[d]entro de la relación de procesos judiciales recibidos del Liquidado Instituto, mediante acta del 6 de diciembre de 2007, no figura ningún proceso judicial o prejudicial, en el que sean parte los señores Saler Fayad Blanco y Labrenty E. Palomo Meza” (folio 39, cuaderno principal).

Así mismo, indicó que “en virtud de lo establecido en el artículo 26 del citado Decreto 1292 de 2003, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al recibir los procesos judiciales en que era parte el extinto INCORA, asumió también la facultad, responsabilidad y obligación, de representar judicialmente a La Nación en los citados procesos judiciales y la de atender y resolver las reclamaciones formuladas en relación y dentro de los citados procesos; dicha facultad legal no implica que este Ministerio, deba reconocer y pagar en sede administrativa o extrajudicial, “indemnizaciones”, reclamadas por particulares que aleguen haber sido afectados en sus intereses económicos por actuaciones administrativas desplegadas por el Liquidado Instituto” (folio 39, cuaderno principal).

Finalmente, precisó que de conformidad con los Decretos 1292 de 2003 “por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA y se ordena su liquidación” y 1300 de 2003 “por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura” las facultades legales del extinto INCORA fueron atribuidas al INCODER.

Por su parte, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER guardó silencio sobre el asunto de la referencia.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, relaciona entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente:

“... 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo el inciso primero del artículo 39 del código en cita también estatuye:

“Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional... En caso de que el conflicto involucre

autoridades nacionales y territoriales... conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”

Con fundamento en la disposición transcrita la Sala ha decantado que la competencia se configura cuando median los siguientes supuestos: (i) dos organismos o entidades, de los cuales por lo menos uno es del nivel nacional, (ii) ambos niegan o reclaman la competencia (iii) para conocer de un determinado asunto concreto (iv) de naturaleza administrativa.

Encuentra la Sala que si bien la presente solicitud se ha planteado entre autoridades administrativas del orden nacional que simultáneamente niegan la competencia para conocer las convocatorias de conciliación presentadas por el solicitante, no se satisface el último presupuesto para la configuración de un conflicto de competencias administrativas en los términos previstos en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, por cuanto el asunto objeto de controversia no es de naturaleza administrativa, razón por la cual la Sala se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre la solicitud promovida por el señor Labrenty E. Palomo Meza.

A continuación se hará un análisis detallado de los supuestos reseñados para la configuración de un conflicto de competencias administrativas a la luz de la solicitud que motivó la presente actuación, en aras de exponer las razones que sustentan la declaratoria de inhibición de la Sala.

(i) Dos organismos o entidades, de los cuales por lo menos uno debe pertenecer al nivel nacional

De conformidad con lo establecido en el artículo 3º del Decreto 1985 de 2013, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es el órgano de la administración nacional central encargado de brindar colaboración a la Presidencia de la República a través de la formulación, coordinación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal.

Por su parte, en lo que respecta al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el artículo 1º del decreto 1300 de 2003, por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura, estipula la naturaleza jurídica de la entidad en los siguientes términos:

“Créase el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera. El Instituto tendrá como sede principal la ciudad de Bogotá, D. C., y podrá conformar dependencias para el ejercicio de sus funciones en el orden territorial.”

Por consiguiente, no existe duda alguna sobre el cumplimiento de este requisito, toda vez que tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) son entidades del orden nacional.

(ii) Existencia de al menos dos entidades u organismos que nieguen o reclamen competencia sobre un determinado asunto

Según las manifestaciones de las partes e intervinientes y las pruebas que obran en el expediente, tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) niegan su competencia para conocer de las solicitudes de conciliación presentadas ante la Procuraduría, tendientes a restablecer los derechos de los legítimos propietarios del predio rural “Finca Damasco” ubicado en el Municipio de San Bernardo del Viento (Córdoba), según se pasa a estudiar.

a. Como consta en el Acta No. 073-2012 del 22 de agosto de 2013 elaborada por la Procuradora 12 Judicial II Administrativa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca durante el desarrollo de la audiencia de conciliación prejudicial solicitada por el señor Labrenty E. Palomo Meza, el apoderado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural decidió no conciliar las pretensiones formuladas por el convocante por falta de legitimación en la causa por pasiva.

Al respecto señaló:

“(...) teniendo en cuenta que los actos señalados por el convocante son actos administrativos presuntamente violatorios que fueron expedidos por la Gerencia general del INCORA y Gerencia Regional INCORA Córdoba y que en virtud de la supresión y liquidación del Instituto mencionado ordenado según el decreto 1292 de 2003 la entidad legitimada para responder dentro del trámite que acá nos ocupa es el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER en razón a que de acuerdo con las competencias atribuidas en el artículo 24 del decreto 1300 de 2003 se señala: Todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA (...) deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Teniendo en cuenta que el INCODER es un establecimiento público de orden nacional con personería jurídica, patrimonio autónomo e independencia administrativa y financiera, de determinarse alguna responsabilidad, será este el obligado a responder frente a las acciones que se adelanten.” (folio 20, cuaderno principal).

b. Por su parte, en el Acta No. 093-2012 del 20 de septiembre elaborada por la misma Procuradora 12 Judicial II Administrativa ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, durante la continuación de la audiencia de conciliación prejudicial suspendida hasta la comparecencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, el apoderado de la entidad determinó, a su vez, no conciliar por falta de legitimación en la causa por pasiva.

En este sentido reiteró su decisión: *“(...) como fue informado en la audiencia celebrada el 1 de febrero del 2012 ante la Procuraduría 134 Judicial II Administrativa de Bogotá radicado No. 2011-196 donde sobre los mismos hechos el comité ya había decidido no conciliar por falta de legitimación en la causa por pasiva (...)”* (folio 22, cuaderno principal).

Por lo tanto, en relación con el segundo requisito en estudio, se tiene que tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER niegan expresamente su competencia sobre el asunto de la controversia: conocer de las solicitudes de conciliación presentadas ante la Procuraduría, con el fin de concertar la indemnización por daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de una presunta actuación irregular en la expropiación y posterior adjudicación del predio rural denominado “Finca Damasco”.

(iii) El conflicto debe versar sobre un asunto concreto y no sobre cuestiones abstractas y generales

Es necesario que la actuación respecto de la cual se produce la controversia que genera el conflicto de competencias administrativas se encuentre debidamente individualizada, de tal forma que la Sala conozca un caso específico de competencias y no una consulta de carácter general, abstracta o hipotética.

Del análisis de la solicitud promovida por el señor Labrenty E. Palomo Meza no hay claridad sobre el objeto de la controversia que suscita el presunto conflicto de competencias administrativas. En su escrito el peticionario señala: “*promuevo conflicto de competencia entre el Ministerio de Agricultura y el instituto [sic] Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, respecto de las conciliaciones de la referencia, para que desate el conflicto administrativo de competencia, por darse los presupuestos legales que allí se indican*” (folio 1, cuaderno principal). Sin embargo, aunque individualiza los trámites de conciliación No. C-2011-0196 ante la Procuraduría 134 Judicial II Administrativa y No. 077-2012 ante la Procuraduría 12 Judicial II Administrativa Delegadas ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, no esclarece en qué sentido dichos trámites constituyen un conflicto de competencias administrativas entre las entidades señaladas.

Ahora, si bien la Sala encuentra que tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER niegan su competencia para conocer de los reclamos por una presunta actuación irregular del extinto INCORA sobre el predio rural objeto del que alegan titularidad los convocantes por no tener legitimación en la causa por pasiva según el reclamo presentado por el señor Labrenty E. Palomo Meza, también es cierto que en el expediente reposa una constancia de la Procuradora 134 Judicial II Administrativa de Bogotá D.C. sobre el agotamiento del requisito de procedibilidad al declararse fallida la etapa conciliatoria por inasistencia de los convocantes (folio 10, cuaderno principal), así como acta de la Procuradora 12 Judicial II Administrativa de Bogotá D.C en la que da por terminada la etapa conciliatoria al reconocer la citada constancia, por lo cual no se configura conflicto de competencias alguno, en actuación administrativa que deba resolverse.

Lo anterior, sin perjuicio de que los señores Saler Fayad Blanco y Labrenty E. Palomo Meza adelanten las acciones pertinentes y conducentes en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa contra ambas entidades públicas en aras de definir la eventual responsabilidad por las actuaciones en el proceso de expropiación y posterior adjudicación del predio rural denominado “Finca Damasco” ubicado en el Municipio de San Bernardo del Viento (Córdoba).

(iv) El conflicto debe tener naturaleza administrativa

A partir de un análisis sistemático de las manifestaciones de las partes e intervinientes, así como de los documentos que reposan en el expediente, la Sala concluye que el presente asunto carece de naturaleza administrativa, al haberse ya agotado el trámite de conciliación prejudicial ante el Ministerio Público como requisito de procedibilidad para demandar en el Contencioso Administrativo.

En efecto, se observa que el problema jurídico que se desprende de la controversia no va encaminado a dirimir un conflicto de competencias administrativas sino a determinar quién tiene la legitimación en la causa por pasiva

para ser demandado en un eventual proceso judicial en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa – el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria – INCODER, luego de haberse agotado el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, frente a lo cual la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado carece de competencia por tratarse de un asunto ya de naturaleza jurisdiccional. Situación diferente sería que no se hubiese agotado el trámite de la conciliación prejudicial y las solicitudes de los interesados estuviesen siendo discutidas en sede administrativa y las dos entidades no las hubieran atendido por alegar una falta de competencia, caso en el cual si se estaría en un conflicto de competencia materia de pronunciamiento de esta Sala.

En conclusión, la Sala encuentra que en el asunto bajo estudio no se satisfacen íntegramente los requisitos legales para que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado deba conocer y decidir el conflicto de competencias administrativas puesto a su consideración en los términos del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, razón por la cual la Sala se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo.

2. Términos legales

El procedimiento especialmente regulado en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 para que la Sala de Consulta y Servicio Civil decida los conflictos de competencias que pudieren ocurrir entre autoridades administrativas, obedece a la necesidad de definir en toda actuación administrativa la cuestión preliminar de la competencia. Como la Constitución prohíbe a las autoridades actuar sin competencia, so pena de incurrir en responsabilidad por exlimitación en el ejercicio de sus funciones (artículo 6°), y el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 prevé que la expedición de actos administrativos sin competencia dará lugar a su nulidad, se tiene que mientras no se determine cuál es la autoridad obligada a conocer y resolver, no corren los términos previstos en las leyes para que decidan los correspondientes asuntos administrativos.

Debido a estas razones de orden constitucional y legal, los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones tampoco corren mientras la Sala de Consulta y Servicio Civil no dirima la cuestión de la competencia. De ahí que conforme al artículo 39 *“mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 (sobre derecho de petición) se suspenderán”*. En el mismo sentido el artículo 21 del CPACA, tratándose de *“funcionario sin competencia”*, dispone que *“los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente”*. También es el motivo por el cual cuando se tramiten impedimentos o recusaciones queda en suspenso la competencia del funcionario concernido, como se desprende del contenido del artículo 12 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo cuando establece que *“la actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida”*.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, en la parte resolutive se declarará que en el presente asunto los términos que se hallaren suspendidos se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que la presente decisión sea comunicada.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

V. RESUELVE:

PRIMERO: Inhibirse de emitir pronunciamiento en el presente asunto por inexistencia de conflicto de competencias administrativas.

SEGUNDO: Devolver las presentes diligencias al señor Labrenty E. Palomo Meza en calidad de solicitante.

TERCERO: Comunicar la presente decisión al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria – INCODER.

CUARTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Presidente de la Sala

(Impedido)
GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
VARGAS
Magistrado

ÁLVARO NAMÉN
Magistrado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Magistrado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala