

HUMEDAL BOCAS DE PALO - Entidad competente para adelantar proceso de deslinde / UNAT - Competencia para adelantar procesos de delimitación de tierras del Estado. Asume procedimientos agrarios del INCODER a partir de la Ley 1152 de 2007 / CORPORACION AUTONOMA REGIONAL - Competencia en procesos de deslinde a partir de la Ley 1152 de 2007

A juicio de la Sala, las actuaciones relacionadas en el acápite de antecedentes de ésta providencia, no dejan duda, de que antes de la expedición de la ley 1152 de 2007, ya existía en curso un procedimiento de deslinde del humedal Bocas de Palo, independientemente de que se hubiera dictado o no una resolución de inicio. A partir de este hecho, la autoridad competente para seguir tramitando, y finiquitar en el término de dos años, dicho proceso es la Unidad Nacional de Tierras UNAT, toda vez que el parágrafo 1 del artículo 28 de la ley 1152 de 2007 es claro en señalar, que conocerá de los procedimientos agrarios en curso encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación, que en la actualidad se surten ante el INCODER y se hallaren pendientes de conclusión. Es claro que se reúnen todos los elementos de la hipótesis normativa, puesto que se trata de un proceso que al momento de expedirse la ley se tramitaba ante el INCODER, cuya definición era de su resorte, que versa sobre la delimitación de tierras de propiedad de la Nación, y sobre el cual no ha recaído decisión definitiva. (...) Ahora bien, como se expuso al efectuar el resumen de los argumentos de las partes, se alega que el artículo 37 de la ley 1152 de 2007 le asignó a las Corporaciones Autónomas Regionales la competencia para “adelantar los procesos de clarificación, deslinde y restitución de playones, madre viejas, desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación así como de las sabanas comunales y cuencas de los ríos” por lo cual la C.V.C. debía conocer y decidir del caso del humedal Bocas de Palo. Si bien es cierto que la norma citada le transfirió esa competencia a las Corporaciones, en virtud del parágrafo del artículo 28 de la Ley 1152 de 2007, que opera como una norma de transición, las Corporaciones solo conocen de este tipo de procedimientos administrativos en los casos que se inicien a partir de la vigencia de la ley, y no los que ya se habían comenzado a adelantar, como es el caso que se analiza. En tal sentido, y como lo recomienda la jurisprudencia del Consejo de Estado para estos casos, en los procesos que adelante la UNAT se deberá contar con la asesoría y acompañamiento de la CVC, con el fin de que tales actuaciones observen los principios de eficacia, economía y celeridad.

NOTA DE RELATORIA: sobre la colaboración entre las autoridades ambientales y las entidades administradoras de tierras del Estado, se citan las sentencias 6306 de 12 de septiembre de 2002 y AP-2002-02828 de 18 de mayo de 2006. Sección Primera.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

Bogotá, D. C., cinco (5) de febrero de dos mil nueve (2009)

Radicación numero: 11001-03-06-000-2008-00086-00(C)

Actor: CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA

Demandado: UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS UNAT

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronuncia sobre la solicitud de definición de competencias entre la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca C.V.C. y la Unidad Nacional de Tierras UNAT., de acuerdo con los antecedentes que se resumen enseguida.

ACTUACION PROCESAL

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado recibió el expediente, el cual, una vez repartido, por Secretaría se fijó en lista por tres días con el fin de que las partes involucradas en el conflicto y los terceros interesados presentaran sus alegatos o consideraciones, haciendo uso de este derecho la Unidad Nacional de Tierras UNAT. Surtido este trámite se encuentra para decisión.

ANTECEDENTES DE HECHO

El 28 de enero de 1993, el Director General de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, le informó al Gerente Regional del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA la necesidad de definir la propiedad de las áreas de laguna y pantanos aledaños al cauce del río Cauca, siendo uno de ellos el humedal Bocas de Palo que es objeto de esta actuación. (folios 16 a 17).

El 24 de febrero de 1993, el Gerente Regional de la referida Institución, manifestó que se encontraba consultando con la División de Extinción y Clarificación de la Propiedad del INCORA, las facultades que tiene el Instituto para deslindar Madreviejas, ya que dicho trámite no está explicito en la ley de reforma agraria. (folio 18).

Posteriormente, el 18 de octubre de 1995 el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, ordenó solicitar al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el material cartográfico o los planos elaborados o las planchas de restitución levantadas, conforme a los requisitos exigidos que determinen e identifiquen los inmuebles objeto del deslinde, entre ellos el humedal Bocas de Palo. (folios 35 a 37).

El 16 de febrero de 2004, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, decidió avocar el conocimiento del expediente No. 10 contentivo de las diligencias de deslinde de tierras del humedal Bocas de Palo, ubicado en jurisdicción del municipio de Jamundí, Departamento del Valle del Cauca, trámite iniciado el 28 de enero de 1993. (folios 92 a 93).

Mediante providencia calendada de 17 de abril de 2008, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER ordenó enviar el expediente de deslinde 4-1-4-0010 del predio denominado Bocas de Palo a la Unidad Nacional de Tierras UNAT. (folio 94).

El 12 de septiembre de 2008, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca C.V.C. manifestó su desacuerdo con la interpretación que de la Ley 1152 de 2007 realizó la Unidad Nacional de Tierras UNAT al remitirle el expediente. (folios 100 a 101)

Así las cosas, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca C.V.C., solicitó dirimir el conflicto negativo de competencias, en el sentido de declarar cuál de las dos entidades: Unidad Nacional de Tierras UNAT o la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca C.V.C., es la competente para tramitar el proceso de deslinde del humedal Bocas de Palo, ubicado en el valle geográfico del Departamento del Valle del Cauca.

PROBLEMA JURIDICO

Haciendo una síntesis de los argumentos jurídicos expuestos por las partes para negar su competencia y asignárselas a la otra, se tiene que la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca argumenta a favor de la competencia en cabeza de la UNAT, los siguientes:

Dentro de las funciones asignadas por la citada Ley a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, se encuentran la de adelantar los procedimientos de clarificación de la propiedad y delimitación de las tierras de propiedad de la Nación. Así lo consagra el artículo 28:

“ARTICULO 28°. Serán funciones de la UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES, las siguientes:

(...)

3. Adelantar los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.

4. Adelantar los procedimientos encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación.”

“....”

El parágrafo 1 del citado artículo, dispuso que la Unidad Nacional de Tierras UNAT, se encargaría de la ejecución y finiquito, de los procedimientos en curso cuyo fin sea el de delimitar las tierras de propiedad de la nación, en estos términos:

“Parágrafo 1°- Ordénese a la UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES la ejecución y finiquito, en el término de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, de los siguientes trámites administrativos y/o judiciales que en la actualidad se surten en el INCODER y que se hallaren pendientes de conclusión, esto es:

1. Los procedimientos agrarios en curso de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.

2. Los procedimientos agrarios en curso encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación.

3.

(...).”

Como el antiguo INCORA inició unas actuaciones a solicitud del Director de la C.V.C. mucho antes de que se expidiera la ley 1152 de 2007, y luego se remitieron

al INCODER quien asumió su competencia, estas diligencias o procedimientos deben ser concluidos por la UNAT dada la claridad literal del párrafo que acaba de transcribirse, sin que haya lugar a otras interpretaciones.

Como síntesis de los argumentos expuestos por la UNAT a favor de la competencia de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, se tiene que el expediente administrativo abierto para deslindar el predio Bocas de Palo, no puede tomarse como un procedimiento encaminado a deslindar la propiedad pública, puesto que no se había dictado la resolución de apertura del mismo, por lo que apenas estaba en etapa de las diligencias previas. Dicho en otra forma, la UNAT solo es competente para concluir los procesos de deslinde que hubieran sido iniciados por el INCODER, cuando tengan resolución de apertura, y que en caso contrario son las Corporaciones Autónomas Regionales, *“las encargadas de regular el aprovechamiento o manejo de los distintos humedales ubicados en su jurisdicción, pues en el presente caso, estamos frente a unos procedimientos que no se han iniciado aún, esto es, procesos que están en una etapa previa donde no se ha proferido formalmente una resolución inicial.”* (folios 96 a 99)

La Unidad Nacional de Tierras UNAT, sostiene que el artículo 3 del decreto 4983 de 2007, reglamentario de la ley 1152 del mismo año, en lo relativo a los procedimientos de clarificación y deslinde dispuso, que antes de expedir las resoluciones que den apertura a los procedimientos de clarificación de la propiedad o de delimitación de tierras de dominio de la Nación la UNAT, verificará con los datos recopilados el derecho de propiedad privada sobre los bienes o sí los mismos, corresponden a alguno de los señalados en el citado decreto como materia propia de la delimitación de tierras de la Nación.

Agrega la UNAT que las gestiones tendientes al deslinde de un inmueble de propiedad de la Nación tienen dos etapas, una previa en la que se determina la pertinencia o no de adelantar el proceso de deslinde, y solo cuando se concluye que es necesario hacerlo se inicia el verdadero proceso de deslinde. Entonces, la competencia para continuar los procesos agrarios que estaban en trámite ante el INCODER, surge para la UNAT únicamente en aquellos expedientes en los que se dictó una resolución en la que se puso fin a la etapa previa y se inició formalmente la de deslinde. En los demás casos, uno de los cuales el que se estudia, la competencia le corresponde a la C.V.C.

De acuerdo con el resumen efectuado, el problema jurídico planteado a la Sala consiste en decidir si el hecho de no haber dictado resolución de inicio del procedimiento encaminado a aclarar o deslindar la propiedad de la Nación, significa que no se da la hipótesis del párrafo 1° del artículo 28 de la ley 1152 de 2007, de manera que la UNAT no sería la competente para decidir el expediente.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

La ley 954 de 2005 en su artículo 4° adicionó el artículo 33 del Código Contencioso Administrativo, y dispuso que la decisión de los conflictos de competencias que se presenten entre entidades administrativas del orden nacional corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Dada la manifestación expresa de ambas entidades, existe un conflicto negativo de competencias, el cual debe ser definido.

La ley 1152 de 25 de julio de 2007, por la cual se dictó el estatuto de desarrollo rural, y se reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, dispuso en su artículo 19 la creación de la Unidad Nacional de Tierras UNAT como instrumento de planificación, administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación.

A juicio de la Sala, las actuaciones relacionadas en el acápite de antecedentes de ésta providencia, no dejan duda, de que antes de la expedición de la ley 1152 de 2007, ya existía en curso un procedimiento de deslinde del humedal Bocas de Palo, independientemente de que se hubiera dictado o no una resolución de inicio. A partir de este hecho, la autoridad competente para seguir tramitando, y finiquitar en el término de dos años, dicho proceso es la Unidad Nacional de Tierras UNAT, toda vez que el parágrafo 1 del artículo 28 de la ley 1152 de 2007 es claro en señalar, que conocerá de los procedimientos agrarios en curso encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación, que en la actualidad se surten ante el INCODER y se hallaren pendientes de conclusión. Es claro que se reúnen todos los elementos de la hipótesis normativa, puesto que se trata de un proceso que al momento de expedirse la ley se tramitaba ante el INCODER, cuya definición era de su resorte, que versa sobre la delimitación de tierras de propiedad de la Nación, y sobre el cual no ha recaído decisión definitiva.

A más de lo anterior, encuentra la Sala que para el caso del humedal Bocas de Palo, la etapa previa aparentemente finalizó con la expedición del auto de 18 de octubre de 1995, mediante el cual se dio inicio al trámite tendiente a obtener su demarcación, relacionado en el oficio de 1 de noviembre de 1995 que obra a folios 38 a 39, que a la letra dice:

“Señora

DIRECTORA INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZI

Santiago de Cali

Dentro de la etapa previa establecida en el Decreto 2663 de 1994 esta Gerencia Regional del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA- ha proferido auto del 18 de octubre de 1995, iniciando trámites tendientes a obtener la demarcación del fenómeno natural denominado “MADREVIEJAS”, ubicadas en el departamento del Valle del Cauca, las cuales a continuación relaciono:

1 –REGIONAL SANTIAGO DE CALI:

HUMEDAL (....)

BOCAS DE PALO (...).”.

Ahora bien, como se expuso al efectuar el resumen de los argumentos de las partes, se alega que el artículo 37 de la ley 1152 de 2007 le asignó a las Corporaciones Autónomas Regionales la competencia para “*adelantar los procesos de clarificación, deslinde y restitución de playones, madre viejas, desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación así como de las sabanas comunales y cuencas de los ríos*” por lo cual la C.V.C. debía conocer y decidir del caso del humedal Bocas de Palo. Si bien es cierto que la norma citada le transfirió esa competencia a las Corporaciones, en virtud del parágrafo del artículo 28 de la Ley 1152 de 2007, que opera como una norma de transición, las Corporaciones solo conocen de este tipo de procedimientos administrativos en

los casos que se inicien a partir de la vigencia de la ley, y no los que ya se habían comenzado a adelantar, como es el caso que se analiza.

Por último, la Sala considera pertinente precisar que la decisión que adoptará en esta providencia, no afecta las competencias atribuidas a las autoridades ambientales para proteger los recursos naturales, con mayor razón cuando por sus características los humedales son áreas de especial importancia ecológica, lo que implica un deber de conservación de rango constitucional (art. 79 C.P.)¹, situación que reconoce el Acuerdo C.D. No. 038 de 2007 emanado de la CVC.

En tal sentido, y como lo recomienda la jurisprudencia del Consejo de Estado² para estos casos, en los procesos que adelante la UNAT se deberá contar con la asesoría y acompañamiento de la CVC, con el fin de que tales actuaciones observen los principios de eficacia, economía y celeridad. Este deber de colaboración de las autoridades administrativas, además de ser un mandato constitucional (art. 209 C.P.), resulta prioritario en el presente asunto, comoquiera que la fecha límite para la “*ejecución y finiquito*” de los procedimientos en curso por parte de la UNAT vence el **25 de julio de 2009**, por expreso mandato del parágrafo 1 del artículo 28 de la ley 1152 de 2007.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Declárase competente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para seguir conociendo el proceso de deslinde del humedal Bocas de Palo, ubicado en el Departamento del Valle del Cauca.

SEGUNDO: Remítase el expediente a la Unidad Nacional de Tierras UNAT, para lo de su cargo.

TERCERO: Comuníquese esta decisión a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca C.V.C. y la Unidad Nacional de Tierras UNAT.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.

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

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO

GUSTAVO E. APONTE SANTOS LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

JENNY GALINDO HUERTAS
Secretaria de la Sala

¹ Sobre los humedales como objeto de protección no sólo legal sino constitucional, puede consultarse la sentencia T – 666 de 2002 de la Corte Constitucional.

² Entre otras, Sección Primera, sentencias del 12 de septiembre de 2002, exp. 6306 y del 18 de mayo de 2006, exp. 2002-02828-01(AP).