

ASUNTOS AGRARIOS - Acciones procedentes / RECUPERACION DE BALDIOS INDEBIDAMENTE OCUPADOS O APROPIADOS - Procede recurso de reposición y la acción de revisión en única instancia ante el Consejo de Estado / ACCION DE REVISION EN MATERIA AGRARIA - Su término de caducidad es de 15 días ante el Consejo de Estado / ADJUDICACION DE BALDIO - Revocatoria directa / REVOCATORIA DIRECTA - Del acto de adjudicación de un baldío / REVOCATORIA DIRECTA DE LA ADJUDICACION DE BALDIOS - Contra esa decisión no procede la acción de revisión sino la de nulidad y restablecimiento del derecho

Al realizar un nuevo análisis de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria y en el Decreto que la reglamenta, se advierte que a lo largo de las mismas se prevé la existencia de diversos procedimientos administrativos a través de cuyas regulaciones se señalan los actos administrativos con los cuales están llamados a finalizar, así como se consagran los recursos que en cada caso pueden interponerse en la vía gubernativa al tiempo que se identifican las acciones a ejercer por parte del interesado contra las correspondientes decisiones de la Administración, sin que haya lugar a efectuar una interpretación extensiva de tales disposiciones legales y reglamentarias. Así, contra el acto administrativo por medio del cual se decide de fondo el procedimiento sobre recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, se establece el recurso de reposición dentro de los 5 días siguientes a la notificación del acto y se define la procedencia de la acción de revisión en única instancia ante el Consejo de Estado, cuyo término de caducidad es de 15 días, plazo que ha de contabilizarse a partir de la ejecutoria del respectivo acto. Por otra parte, las mismas disposiciones legales y reglamentarias se ocupan de regular, de manera diferente e independiente, el procedimiento administrativo encaminado a revocar de manera directa la adjudicación de un baldío, trámite respecto del cual la regulación especial contenida en la Ley 1152 de 2007 y en el Decreto Reglamentario 230 de 2008, aplicables al presente caso, no determinaron expresamente la procedencia de una acción específica contra los respectivos actos administrativos de revocatoria. Entonces no es posible asimilar el acto administrativo por medio del cual se decide de fondo el procedimiento de recuperación de baldíos – impugnabile a través del recurso de reposición y de la acción de revisión– con aquél a través del cual se decide la revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación.

REVOCATORIA DIRECTA DE LA ADJUDICACION DE BALDIOS - Procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO CONTRA LOS ACTOS DE REVOCATORIA DIRECTA DE LA ADJUDICACION DE BALDIOS - Se rige por las normas generales de competencia

En aras de garantizar el acceso a la Administración de Justicia y ante el silencio de la Ley Agraria y de su decreto reglamentario respecto de los mecanismos de defensa y de impugnación procedentes contra el acto de revocatoria directa de bienes baldíos, debe aplicarse la regla general prevista en el Código Contencioso Administrativo pues de mantener la tesis que en esta oportunidad se pretende variar, se estaría creando jurisprudencialmente una situación que resulta desfavorable y restrictiva para el directamente perjudicado con tal decisión, puesto que los términos legales para ejercer la acción se reducirían a 15 días si la procedente fuere la acción de revisión en lugar de mantener el plazo de 4 meses, legalmente consagrado como regla general para el ejercicio

de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, así como se alteraría también la competencia para conocer del asunto en tanto al Consejo de Estado le corresponde conocer privativamente y en única instancia de la acción de revisión mientras que a los Tribunales Administrativos les ha sido asignada la competencia para asumir, en primera instancia, de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en los casos en los cuales la cuantía del asunto supere el monto equivalente a 300 SMMLV.

ACCION DE REVISION Y ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO EN MATERIA AGRARIA - Poseen objetos distintos / ACTO QUE REVOCA DIRECTAMENTE LA ADJUDICACION DE UN TERRENO BALDIO - En su contra no proceden recursos en la vía gubernativa

Agréguese a lo anterior la diferencia material que existe entre el objeto de cada una de las aludidas acciones, puesto que a través de la acción de revisión se busca comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan determinado procedimiento, al paso que mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se persigue impugnar la validez de un acto administrativo y el consecuencial restablecimiento del derecho subjetivo lesionado. Lo anterior cobra mayor sustento si se tiene en cuenta que el artículo 161 de la Ley 1152 de 2007 señala expresamente que el procedimiento de la revocatoria directa se debe adelantar “con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo” a lo cual se añade del contenido de las disposiciones consagradas en el Decreto Reglamentario 230 de 2008 es dable concluir (i) que contra el acto administrativo a través del cual la Administración revoca directamente la adjudicación de un baldío no proceden recursos en la vía gubernativa por disposición expresa del artículo 23 del Decreto Reglamentario 230 de 2008; (ii) que las reglas de competencia para conocer del asunto serán las generales consagradas en el Código Contencioso Administrativo y (iii) que la acción procedente será aquella contemplada en esa misma codificación, dependiendo de cada uno de los supuestos previstos, tal como se analizará. Así las cosas, la tesis que ahora se propone y que se explicará a continuación, garantiza de manera efectiva y con mayor amplitud el acceso a la Administración de Justicia a los directamente afectados con el acto administrativo correspondiente, mediante el cual se hubiere revocado la adjudicación previa de un terreno baldío.

COMPETENCIA EN MATERIA AGRARIA - Reglas / ACTUACIONES EN MATERIA AGRARIA - Recursos y acciones procedentes / ADJUDICACION DE BALDIOS - Procede la acción de nulidad frente a los Tribunales Administrativos / EXTINCION DE DOMINIO / CLARIFICACION DE LA PROPIEDAD Y DESLINDE DE TIERRAS / RECUPERACION DE BALDIOS / EXPROPIACION JUDICIAL AGRARIA / REVERSION DE BIENES ADJUDICADOS

La parte actora pretende obtener la declaratoria de nulidad de las Resoluciones de fecha 23 de abril de 2007 y 7 de abril de 2008 (No. 569) por medio de las cuales el INCODER inició y culminó el procedimiento de revocatoria directa contra la Resolución 929 del 30 de octubre de 2006, a través de la cual adjudicó el predio “Ripialito” a favor de la actora. El artículo 128 del C.C.A., modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, determina la competencia del Consejo de Estado en única instancia. La Ley 1152 del 25 de julio de 2007, la cual se encontraba vigente tanto para el momento en el cual fue expedido el acto administrativo demandado como para el momento de la presentación de la demanda, atribuyó expresamente la competencia a los Tribunales

Administrativos para conocer de las acciones de nulidad que fueren promovidas contra las resoluciones de adjudicación de baldíos, con un término de caducidad de dos años contados a partir de la ejecutoria o publicación del acto administrativo en el Diario Oficial, según el caso (artículo 161). Esa misma ley también reguló los procedimientos (i) de extinción de dominio; (ii) de clarificación de la propiedad y deslinde de tierras; (iii) de recuperación de baldíos; (iv) de expropiación judicial agraria; (v) de adjudicación y de (vi) reversión de bienes adjudicados.

EXTINCION DE DOMINIO - Noción

El procedimiento administrativo de extinción de dominio se origina cuando sobre los predios rurales se ha dejado de ejercer la posesión durante 3 años continuos o cuando los propietarios violan las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos renovables y las de preservación y restauración del ambiente (artículo 144). Este procedimiento finaliza con la expedición de un acto administrativo motivado mediante el cual se declare que sobre un predio se ha extinguido el derecho de dominio privado.

CLARIFICACION DE LA PROPIEDAD Y DESLINDE DE TIERRAS - Noción y medios de impugnación

El procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad y deslinde de tierras se inicia ante una posesión irregular (artículo 136) y concluye con la expedición de un acto administrativo motivado cuyo contenido “sólo podrá declarar que, en relación con el inmueble objeto de las diligencias, no existe título originario del Estado, o que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acreditó propiedad privada (...), o que los títulos aportados son insuficientes (...)”. El acto administrativo mediante el cual concluye el procedimiento sólo es pasible del recurso de reposición en sede administrativa y de la acción judicial de revisión ante el Consejo de Estado en única instancia, la cual debe ejercerse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto.

RECUPERACION DE BALDIOS - Procedencia

El procedimiento administrativo de recuperación de baldíos procede ante la indebida ocupación del terreno, siempre que se configure alguna de las causales previstas en el Decreto 230 de enero 30 de 2008 por medio del cual se reglamentó la Ley 1.152 de 2007, entre ellas la consistente en la revocatoria directa del acto de adjudicación. Este procedimiento administrativo finaliza con la expedición de un acto administrativo motivado mediante el cual, de una parte, se ordena la recuperación de los terrenos baldíos indebidamente ocupados y, de otra, se determina si hay lugar, o no, al reconocimiento de mejoras.

ACTOS QUE INICIAN DILIGENCIAS DE EXTINCION DE DOMINIO, DE CLARIFICACION, DE DESLINDE Y DE RECUPERACION DE BALDIOS - Son susceptibles de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Consejo de Estado / DECISIONES DE FONDO QUE DECIDAN SOBRE LA EXTINCION DE DOMINIO, DE CLARIFICACION, DE DESLINDE Y DE RECUPERACION DE BALDIOS - Son pasibles del recurso de reposición en vía gubernativa y de la acción de revisión ante el Consejo de Estado en única instancia / ACCION DE REVISION - Su término de caducidad varía respecto de las partes o de terceros con interés

En relación con las acciones judiciales procedentes frente a los actos que se expidan en desarrollo de los anteriores procedimientos, se encuentra que contra la decisión que inicie las diligencias administrativas de extinción de dominio, clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Consejo de Estado (numeral 8° del artículo 128 del C.C.A.) y contra la decisión que decida de fondo cada uno de estos procedimientos solamente proceden el recurso de reposición en vía gubernativa y en sede judicial la acción de revisión ante el Consejo de Estado en única instancia, la cual debe ejercerse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto o 30 días para los terceros que demuestren interés, contados a partir del día siguiente al de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. El proceso judicial de expropiación agraria se inicia en aquellos casos en los cuales el propietario no acepte expresamente la oferta de compra o cuando se presumiere su rechazo de conformidad con lo previsto en el artículo 126 de la Ley 1152. En estos eventos la entidad administrativa interesada, mediante resolución motivada, ordenará la expropiación del predio y los demás derechos reales constituidos sobre éste. Una vez ejecutoriada esta providencia, la entidad deberá presentar demanda dentro de los 2 meses siguientes ante el Tribunal Administrativo que ejerza jurisdicción en el territorio donde se encuentra el inmueble. La sentencia que ordene la expropiación, una vez en firme, producirá efectos erga omnes y el Tribunal ordenará su protocolización en una notaría y su inscripción en el competente registro (arts. 169 y ss).

ADJUDICACION DE BALDIOS - Objeto / REVERSION EN MATERIA AGRARIA - Finalidad

El procedimiento administrativo de adjudicación tiene por objeto permitir y garantizar de manera efectiva el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que ocupan y explotan un predio por un período de tiempo determinado; el referido procedimiento finaliza con un acto administrativo a través del cual se adjudica el predio a las personas que cumplan con los requisitos exigidos por la ley, decisión contra la cual procede la acción de nulidad ante los Tribunales Administrativos en primera instancia, la cual puede ejercerse dentro de los 2 años siguientes a la ejecutoria o publicación del acto en el Diario Oficial, según el caso (art. 161). El procedimiento administrativo de reversión tiene por objeto devolver un bien baldío adjudicado al dominio de la Nación, cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos nacionales renovables, el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación o cuando la entidad de derecho público adjudicataria del bien, no lo destine para los fines previstos en la ley. El procedimiento finaliza mediante resolución en la cual se declare si hay lugar, o no, a la reversión. Si la decisión es afirmativa el bien es reintegrado al patrimonio de la Nación y, si es necesario, se ordenará el concurso de la autoridad policiva correspondiente para obtener la restitución efectiva del inmueble. Contra la anterior decisión, sólo procede el recurso de reposición dentro de los 5 días hábiles siguientes a su notificación. La ley guardó silencio respecto de la acción judicial procedente para demandar el acto administrativo que decide el procedimiento de reversión, razón por la cual deberá acudirse a las normas generales dispuestas en el C.C.A., al igual que sucede con la acción procedente para demandar el acto administrativo de revocatoria directa de la resolución que adjudicó un bien baldío, como más adelante se expondrá.

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO - En materia agraria / REVOCATORIA DIRECTA DE ADJUDICACION DE BALDIOS - Competencia para conocer de esos actos

Ahora bien, el Consejo de Estado conocerá en única instancia de las acciones de nulidad contra los actos administrativos proferidos por el INCORA (hoy INCODER), en los casos previstos en la Ley (numeral 11 del artículo 128 del C. C.A.) y, de manera residual, conocerá de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía contra los actos proferidos por dicha entidad estatal (numeral 2 del artículo 128 del C.C.A.). El procedimiento administrativo de la revocatoria directa también fue contemplado en su momento en la Ley 1152 de 2007, dentro del capítulo que regula la adjudicación de baldíos. Por su parte el Decreto 230 del 30 de enero de 2008, asignó la competencia al Gerente General del INCODER para revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte y en cualquier tiempo, los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos “con violación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes al momento de expedirse la resolución correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161 de la Ley 1152 de 2007”; dicho procedimiento administrativo debía concluir con el acto administrativo motivado contra el cual NO PROCEDE RECURSO ALGUNO en sede administrativa y el cual, una vez ejecutoriado, debe inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos dado que el predio regresa al dominio de la Nación, “salvo que el motivo de la revocatoria directa haya sido el reconocimiento por parte del Incoder, de la calidad de bien de propiedad privada del inmueble adjudicado”. Como se observa, la Ley 1152 y su Decreto Reglamentario no definieron de forma expresa cuál debía ser la acción procedente y el juez competente para conocer de las demandas que se instauraran contra las decisiones administrativas proferidas por el INCODER con el objeto de revocar de manera directa los actos de adjudicación de bienes baldíos, puesto que sólo se mencionó que el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

ACTO DE REVOCATORIA DIRECTA DE ADJUDICACION DE BALDIOS - Es distinto a aquel que decide de fondo el procedimiento de recuperación de bienes / ACTO ADMINISTRATIVO DE REVOCATORIA DIRECTA DE ADJUDICACION DE BALDIOS - Procede cuando se considera que un terreno baldío se encuentra indebidamente ocupado

Ante el silencio de la ley frente a esta materia, mal podría asimilarse el acto de revocatoria directa como aquel que decide de fondo el procedimiento de recuperación de bienes, cuando a través del mencionado acto administrativo por medio del cual se pone fin al procedimiento de revocatoria directa, con una decisión desfavorable para el adjudicatario, se configura la causal prevista en el artículo 38 del Decreto Reglamentario 230 de 2008 para considerar que el terreno inicialmente adjudicado tiene la condición de baldío indebidamente ocupado, circunstancia que constituye el presupuesto introductorio –que no el de llegada– para proferir el respectivo acto administrativo mediante el cual se ordene iniciar el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos que, en ese caso específico, concluirá con la expedición de la correspondiente resolución motivada a través de cuyo contenido se determine si hay lugar, o no, al reconocimiento de las mejoras, en caso de que existan. En consecuencia, el acto de revocatoria directa de la decisión que adjudicó un bien baldío no puede considerarse como uno que inicie y, por ende, mucho menos que decida de fondo el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos, toda vez que

la normatividad vigente al momento de presentación de la demanda prevé unas actuaciones estrictas para estos efectos, entre las cuales únicamente se menciona el acto administrativo de revocatoria directa como causal respecto de la cual se considera que un terreno baldío se encuentra indebidamente ocupado, situación que genera la expedición del acto administrativo que inicie el procedimiento administrativo correspondiente, de conformidad con el artículo 39 del Decreto 230 de 2008. Cabe recordar que la ley determina de manera clara y expresa las competencias, sin que puedan deducirse por vía analógica o por interpretación extensiva, máxime cuando existen procedimientos especiales que las regulan, como en este caso lo es la denominada Ley Agraria. Con fundamento en lo anterior, el Despacho advierte que el Consejo de Estado carece de competencia para conocer de este asunto en única instancia, en consideración a que el acto administrativo demandado no dio inicio a las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos ni decidió de fondo sobre alguno de esos procedimientos administrativos. En consecuencia, no son procedentes las acciones contempladas en los numerales 8, 9 y 11 del artículo 128 del C.C.A.

CUANTIA - De la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra la revocatoria directa del acto de adjudicación / ACTO QUE REVOCA EN FORMA DIRECTA LA ADJUDICACION DE BALDIOS - Sí tienen cuantía y está determinada por el valor comercial del bien inicialmente adjudicado / COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA - Por la cuantía del proceso

Si bien el numeral 2º de esa misma disposición normativa le asigna al Consejo de Estado la competencia para conocer, en única instancia, de las demandas presentadas en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos del orden nacional que carezcan de cuantía, lo cierto es que en este caso la revocatoria directa del acto de adjudicación sí tiene cuantía, la cual está determinada por el valor comercial del bien inicialmente adjudicado. El Despacho advierte que la acción procedente en este caso es la de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía y que la competencia de este asunto está claramente asignada al Tribunal Administrativo del Meta, por la naturaleza del asunto, por la cuantía del mismo y por el factor territorial, como pasa a explicarse: De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 132 del C.C.A., modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, a los Tribunales Administrativos les corresponde conocer, en primera instancia, de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por cualquier autoridad, cuando la cuantía de los mismos exceda del valor equivalente a 300 SMMLV. En este caso particular, la cuantía está determinada por el valor comercial del predio que, según la demanda, es de \$ 308'000.000, cifra que supera el monto exigido por la ley para que la competencia se radique en los Tribunales Administrativos en primera instancia.

ASUNTO AGRARIO - El hecho de que se apliquen las reglas generales de competencia consagradas en el Código Contencioso Administrativo, el asunto no pierda tal naturaleza agraria

Cabe precisar que la naturaleza de este asunto es agraria, en tanto se demandó el acto administrativo de revocatoria directa del acto de adjudicación de un bien baldío, materia que, como se explicó, está regulada en la Ley 1152 de 2007 y en el Decreto Reglamentario 230 de 2008, sin que pueda entenderse

que al aplicar las reglas generales de competencia consagradas en el Código Contencioso Administrativo el asunto pierda su naturaleza. Como se señaló en el capítulo precedente, la Ley Agraria no señaló de forma expresa la acción judicial procedente para demandar dicho acto administrativo, razón por la cual para determinar la competencia funcional de tal asunto de naturaleza agraria, se debe acudir a las disposiciones legales consagradas en el C.C.A.

COMPETENCIA TERRITORIAL - Determinación

El artículo 134D del C.C.A., adicionado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998, contiene una regla general y otras especiales que resultan aplicables únicamente en los asuntos de orden nacional. En este caso se demandó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural “INCODER”, el cual fue creado por medio del Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 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. Con fundamento en lo anterior, es dable concluir que en este caso resulta aplicable la regla especial que permite determinar la competencia territorial prevista en el numeral 2, letra e), del artículo 134 D del C.C.A., toda vez que el presente asunto agrario es del orden nacional y la competencia para conocer del mismo no está atribuida al Consejo de Estado de forma privativa y en única instancia. Cabe precisar que aunque el predio “Ripialito” está ubicado en el Municipio La Primavera, Departamento del Vichada, la competencia territorial está asignada al Tribunal Administrativo del Meta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º, numeral 18, del Acuerdo 88 de 1996, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, por medio del cual se establece la División del Territorio Nacional para efectos judiciales en la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Con fundamento en todo lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 143 del C.C.A., se ordenará la remisión del expediente al Tribunal Administrativo del Meta para lo de su cargo.

LEY 1152 DE 2007 - Su declaratoria de inexecutable surte efectos hacia el futuro / LEY 1152 DE 2007 - Se encontraba vigente al momento de la expedición del acto demandado / LEY AGRARIA - Ley 160 de 1994 / LEY 160 DE 1994 - Cobró nuevamente vigencia ante la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152

Como se expuso, para el momento en el cual se expidió la Resolución 569 del 7 de abril de 2008 y se presentó la demanda en estudio se encontraba vigente la Ley 1152 de 2007, mediante la cual se dictó el Estatuto de Desarrollo Rural, se reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER– y se dictaron otras disposiciones. Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009, declaró inexecutable la Ley 1152, al tiempo que indicó que ese fallo produciría efectos hacia el futuro. De manera que desde el 18 de marzo de 2009, fecha en la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1152 y, como consecuencia de sus decretos reglamentarios, recobraron vigencia las normas previstas en la Ley 160 de 1994, las cuales, por ende, en la actualidad, son las disposiciones jurídicas aplicables en materia agraria. Por lo anterior, cuando quiera que se pretenda ejercer el derecho de acción, frente a situaciones o supuestos de hecho que versen sobre temas agrarios, con posterioridad al 18 de marzo de 2009, los interesados deberán atenerse, en relación con la acción procedente y el juez competente, a las normas que al respecto se encuentran contenidas en la Ley 160 de 1994, las cuales, frente a estos temas, no presentan diferencias sustanciales con aquellas disposiciones que se encontraban previstas en la Ley

1152, tal como a continuación pasa a resumirse.

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE ASUNTOS AGRARIOS - En única instancia / ASUNTOS DE NATURALEZA AGRARIA - Eventos en los cuales es competencia del Consejo de Estado en única instancia / COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA - Respecto de asuntos agrarios

El Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia de los siguientes asuntos agrarios: - Acción de revisión contra los actos que decidan de fondo los procedimientos de extinción del dominio agrario y aquellos que decidan sobre la clarificación, deslinde y recuperación de baldíos. - Acción de nulidad de los actos proferidos por el INCORA (hoy INCODER), en los casos previstos en la ley. - Acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra: i) los actos administrativos expedidos por el INCORA (hoy INCODER) que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos y, de manera residual, esta Corporación conocerá de ii) las acciones de nulidad y restablecimiento que carezcan de cuantía, proferidas por el INCORA (hoy INCODER). Los Tribunales Administrativos son competentes para conocer en primera instancia de los siguientes asuntos agrarios: - Acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos. - De las acciones de expropiación agraria.

REVOCATORIA DIRECTA DE LA ADJUDICACION Y REVERSION DE BALDIOS ADJUDICADOS - Acción procedente y juez competente

En relación con la acción procedente y el juez competente respecto de los actos administrativos de revocatoria directa de la resolución de adjudicación de un bien baldío y de reversión de baldíos adjudicados, si bien en el Decreto 2664 de 1994, mediante el cual se reglamentó la Ley 160 de 1994, no se consideraron la revocatoria directa del acto de adjudicación, ni la reversión, como causales para iniciar el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, como sí lo hacía la Ley 1152 (numeral 4 artículo 38 del Decreto 230 de 2008), lo cierto es que tanto la Ley 160 como el Decreto 2664 diferencian y regulan, de forma independiente, los procedimientos entre sí de revocatoria directa y de reversión con los de recuperación de bienes baldíos, razón por la cual, no resultan asimilables tales procedimientos entre sí y, por consiguiente, mal podría entenderse que el acto de revocatoria directa de la resolución de adjudicación o de la resolución que decide el procedimiento de reversión, supongan el inicio o la culminación del procedimiento de recuperación de tales bienes. Por lo anterior y dado que las normas hoy vigentes guardan silencio en relación con el juez competente para conocer de las controversias que se susciten con ocasión de la revocatoria directa de un acto de adjudicación o de la reversión de un baldío adjudicado, resulta necesario acudir a las normas generales, según las cuales: - Será competente el Juez Administrativo en primera instancia, de las acciones de nulidad y restablecimiento con cuantía, siempre que la misma no exceda de 300 SMLMNV. - Será competente el Tribunal Administrativo en primera instancia, de las acciones de nulidad y restablecimiento con cuantía, siempre que la misma sea igual o exceda de 300 SMLMNV.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D. C., enero veintinueve (29) de dos mil diez (2010)

Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00081-00(37152)

Actor: IRMA LOPEZ HENAO

**Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL-
INCODER-**

Procede el Despacho a remitir la demanda que se presentó directamente, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante el Consejo de Estado, al Tribunal Administrativo del Meta.

I. ANTECEDENTES:

1. El día 21 de noviembre de 2008 la señora Irma López Henao presentó, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el INCODER, con el objeto de obtener la nulidad de la Resolución de fecha 23 de abril de 2007 mediante la cual se inició el trámite de revocatoria directa y de la Resolución 569 del 7 de abril de 2008, por medio de la cual el INCODER declaró la revocatoria directa de la Resolución 929 del 30 de octubre de 2006, a través de la cual adjudicó el predio "Ripialito" a favor de la actora (fls. 2 a 53). En escrito separado solicitó la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de la Resolución 569 del 7 de abril de 2008 (fols. 59 a 68).

2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, declaró su falta de competencia y ordenó remitir el asunto al Consejo de Estado. Explicó que esta Corporación es la autoridad judicial para conocer privativamente y en única instancia de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos expedidos por el INCORA -ahora INCODER- (fols. 122 a 123).

3. El expediente le correspondió a la Sección Primera de la Sala Contenciosa de esta Corporación, la cual mediante auto del 23 de junio de 2009, señaló que de conformidad con lo previsto en el Reglamento Interno del Consejo de

Estado, contenido en el Acuerdo 055 de 2003, el asunto de la referencia, por ser de naturaleza agraria, es de competencia de la Sección Tercera de la misma Sala Contenciosa, razón por la cual ordenó su remisión (fl. 127).

4. Remitido el expediente, el Despacho previo a resolver sobre la admisión, o no, de la demanda, por autos del 21 de agosto y 30 de octubre de 2009, ofició al INCODER con el fin de que aportara copia auténtica de los actos acusados, con las constancias de su notificación (fls. 131-132 y 153).

5. La parte demandada aportó los documentos que le fueron requeridos (fls. 155 a 173).

II. CONSIDERACIONES :

1. Asunto previo.

Por medio de la providencia del 11 de septiembre de 2009¹, en la cual actuó como Ponente el suscrito, se determinó que en los casos en los cuales se demandara el acto administrativo a través del cual el INCODER resolviera revocar directamente el acto de adjudicación de un baldío, la acción procedente era la de revisión contemplada en el numeral 9 del artículo 128 del C.C.A., modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, razón por la cual la autoridad competente para conocer de dichos asuntos era la Sección Tercera del Consejo de Estado en única instancia.

En esa oportunidad se explicó que en tales eventos, cuando se revoca directamente el acto de adjudicación de un baldío, debía entenderse que en cuanto la Administración recupera automáticamente el predio, dicho acto debía asimilarse a aquél mediante el cual se decide de fondo el procedimiento de recuperación de baldíos. Así, en el aludido auto del 11 de septiembre de 2009 se rechazó la demanda interpuesta contra el acto de revocatoria directa del acto de adjudicación de baldíos por caducidad de la acción.

En ese caso la demanda se presentó en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el respectivo Tribunal Administrativo, Corporación que remitió el asunto al Consejo de Estado por competencia. Al

¹ Expediente No. 37.350

llegar el proceso se consideró que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho resultaba improcedente puesto que los demandantes debieron ejercer la acción de revisión, toda vez que el acto administrativo por medio del cual se revocó directamente la adjudicación del presunto baldío resultaba asimilable a aquél con el cual culmina el procedimiento de recuperación de baldíos y comoquiera que ambas acciones difieren sustancialmente, entre otros aspectos, en el que atañe al término en el cual se debe ejercer oportunamente la acción, se rechazó la demanda por caducidad de la acción de revisión.

En la referida providencia se sostuvo:

“La Ley 1152 de 2007² –ley vigente al momento de presentación de la demanda– entre otras materias, reguló lo concerniente al procedimiento para la clarificación, delimitación y recuperación de baldíos de predios rurales y otorgó al Instituto de Desarrollo Rural –INCODER–, la potestad para adelantar las diligencias y dictar las correspondientes resoluciones en dichos asuntos, según el procedimiento previsto en dicha legislación.

Ahora bien, respecto de los recursos procedentes contra la resolución que decida de fondo la recuperación de un inmueble baldío, el artículo 163 de la Ley 1152 de 2007, expresamente dispuso lo siguiente:

*“ARTÍCULO 163. “(..). “Contra la resolución de la Unidad de Tierras que decida de fondo el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, sólo procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo, **dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. La demanda de revisión deberá presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente**”. (Se destaca).*

Por su parte, el artículo 23 del Decreto 230 de 2008, mediante el cual se reglamentó la Ley 1152 de 2007, previó:

*Artículo 23. Decisión. Practicadas las pruebas y vencido el término del traslado del informe de la diligencia de inspección ocular, el Gerente General del Incoder decidirá la petición de revocatoria directa mediante resolución motivada que será notificada en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo **y contra la cual no procede recurso alguno por la vía gubernativa.***

Ejecutoriada la providencia que revoque la resolución administrativa de adjudicación, se ordenará su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente y el predio afectado volverá al

² Esta ley fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C - 175 del 18 de marzo del 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

dominio de la Nación, salvo que el motivo de la revocatoria directa haya sido el reconocimiento, por parte del Incoder, de la calidad de bien de propiedad privada del inmueble adjudicado.” (Negrillas adicionales).

En relación con la competencia del Consejo de Estado para conocer de asuntos cuyo trámite sea resuelto en única instancia, el artículo 128 del C.C.A., modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, dispone:

“Art. 128.- El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

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

De esta manera, resulta claro que en relación con los actos administrativos que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, delimitación y recuperación de baldíos de conformidad con la Ley 1152 de 2007 y el Decreto Reglamentario 230 de 2008 -regulación que resulta aplicable por constituir regla especial- no procede recurso alguno y, en consecuencia, la acción de revisión ante el Consejo de Estado, en única instancia, deberá presentarse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha de su ejecutoria, razón por la cual, cualquier otro recurso u acción que se pretenda interponer para controvertir este tipo de decisión, entre los cuales se encuentra la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, al tenor de la normatividad especial antes citada, resulta improcedente.

(...) En el caso concreto se encuentra que mediante Resoluciones Nos. 0315, 0316 y 0317 de 9 de junio de 2005, el INCODER adjudicó a los señores Idelfonso Mora Mortigo y Carmen Amalia Rodríguez Garzón los predios supuestamente baldíos...

(...) Mediante Resolución No. 00118 del 27 de mayo de 2008, el INCODER revocó las mencionadas resoluciones de adjudicación, decisión frente a la cual no procede recurso alguno (artículo 23 del Decreto 230 de 2008).

Contra la anterior resolución se interpuso demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, libelo que fue remitido a esta Corporación por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, a través de proveído del 19 de marzo de 2009, por considerar que se trata de un asunto de recuperación de baldíos, cuya competencia está radicada en el Consejo de Estado en única instancia.

De lo anterior se deriva que el acto controvertido guarda relación con una decisión mediante la cual se resolvió de fondo un procedimiento sobre recuperación de un predio rural supuestamente baldío, cuyo procedimiento está regulado en las Leyes 160 de 1994, 1152 de 2007 y el Decreto 230 de 2008, disposiciones normativas que, en concordancia con el numeral 9 del artículo 128 del C.C.A., determinan que contra esa decisión sólo

es procedente la acción de revisión ante el Consejo de Estado, en única instancia.

En este orden de ideas, le asistió razón al Tribunal Administrativo de Cundinamarca en declararse incompetente para seguir conociendo del presente asunto, en razón a que si bien se ejerció la acción de nulidad y restablecimiento, lo cierto es que la acción procedente –se reitera-, tratándose de los actos administrativos que deciden de fondo procedimientos sobre la clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, es la acción de revisión, cuyo juez competente es el Consejo de Estado en única instancia”³.

Si bien dicha postura resulta razonable y coherente, en esta nueva ocasión se modificará la tesis contenida en la providencia anteriormente expuesta, razón por la cual se impone la necesidad de cumplir tanto con las cargas de claridad y transparencia –haciendo explícito, como aquí se anuncia, el cambio de postura jurisprudencial–, como con la carga de argumentación que recoge los razonamientos que justifican y sirven de fundamento a la nueva tesis que habrá de adoptarse, razón por la cual se procede a explicar cuáles son los motivos que determinaron la variación de la referida decisión en la cual, cabe reiterar, también le correspondió la ponencia al mismo Consejero que hoy expide la presente providencia.

Al realizar un nuevo análisis de las disposiciones contenidas en la Ley Agraria y en el Decreto que la reglamenta, se advierte que a lo largo de las mismas se prevé la existencia de diversos procedimientos administrativos a través de cuyas regulaciones se señalan los actos administrativos con los cuales están llamados a finalizar, así como se consagran los recursos que en cada caso pueden interponerse en la vía gubernativa al tiempo que se identifican las acciones a ejercer por parte del interesado contra las correspondientes decisiones de la Administración, sin que haya lugar a efectuar una interpretación extensiva de tales disposiciones legales y reglamentarias.

Así, contra el acto administrativo por medio del cual se decide de fondo el procedimiento sobre recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, se establece el recurso de reposición dentro de los 5 días siguientes a la notificación del acto y se define la procedencia de la acción de revisión en única instancia ante el Consejo de Estado, cuyo término de caducidad es de 15 días, plazo que ha de contabilizarse a partir de la ejecutoria del respectivo acto.

³ Auto del 11 de septiembre de 2009. Expediente No. 37.350.

Por otra parte, las mismas disposiciones legales y reglamentarias se ocupan de regular, de manera diferente e independiente, el procedimiento administrativo encaminado a revocar de manera directa la adjudicación de un baldío, trámite respecto del cual la regulación especial contenida en la Ley 1152 de 2007 y en el Decreto Reglamentario 230 de 2008, aplicables al presente caso, no determinaron expresamente la procedencia de una acción específica contra los respectivos actos administrativos de revocatoria.

Entonces no es posible asimilar el acto administrativo por medio del cual se decide de fondo el procedimiento de recuperación de baldíos –impugnable a través del recurso de reposición y de la acción de revisión– con aquél a través del cual se decide la revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación.

En aras de garantizar el acceso a la Administración de Justicia y ante el silencio de la Ley Agraria y de su decreto reglamentario respecto de los mecanismos de defensa y de impugnación procedentes contra el acto de revocatoria directa de bienes baldíos, debe aplicarse la regla general prevista en el Código Contencioso Administrativo pues de mantener la tesis que en esta oportunidad se pretende variar, se estaría creando jurisprudencialmente una situación que resulta desfavorable y restrictiva para el directamente perjudicado con tal decisión, puesto que los términos legales para ejercer la acción se reducirían a 15 días si la procedente fuere la acción de revisión en lugar de mantener el plazo de 4 meses, legalmente consagrado como regla general para el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, así como se alteraría también la competencia para conocer del asunto en tanto al Consejo de Estado le corresponde conocer privativamente y en única instancia de la acción de revisión mientras que a los Tribunales Administrativos les ha sido asignada la competencia para asumir, en primera instancia, de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en los casos en los cuales la cuantía del asunto supere el monto equivalente a 300 SMMLV.

Agréguese a lo anterior la diferencia material que existe entre el objeto de cada una de las aludidas acciones, puesto que a través de la acción de revisión se busca comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan determinado procedimiento, al paso que mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se persigue impugnar la validez de un

acto administrativo y el consecuencial restablecimiento del derecho subjetivo lesionado.

Lo anterior cobra mayor sustento si se tiene en cuenta que el artículo 161 de la Ley 1152 de 2007 señala expresamente que el procedimiento de la revocatoria directa se debe adelantar *“con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo”* a lo cual se añade del contenido de las disposiciones consagradas en el Decreto Reglamentario 230 de 2008 es dable concluir (i) que contra el acto administrativo a través del cual la Administración revoca directamente la adjudicación de un baldío no proceden recursos en la vía gubernativa por disposición expresa del artículo 23 del Decreto Reglamentario 230 de 2008; (ii) que las reglas de competencia para conocer del asunto serán las generales consagradas en el Código Contencioso Administrativo y (iii) que la acción procedente será aquella contemplada en esa misma codificación, dependiendo de cada uno de los supuestos previstos, tal como se analizará.

Así las cosas, la tesis que ahora se propone y que se explicará a continuación, garantiza de manera efectiva y con mayor amplitud el acceso a la Administración de Justicia a los directamente afectados con el acto administrativo correspondiente, mediante el cual se hubiere revocado la adjudicación previa de un terreno baldío.

2. Las reglas de competencia en materia agraria.

La parte actora pretende obtener la declaratoria de nulidad de las Resoluciones de fecha 23 de abril de 2007 y 7 de abril de 2008 (No. 569) por medio de las cuales el INCODER inició y culminó el procedimiento de revocatoria directa contra la Resolución 929 del 30 de octubre de 2006, a través de la cual adjudicó el predio “Ripialito” a favor de la actora.

El artículo 128 del C.C.A., modificado por el artículo 36 de la Ley 446 de 1998, determina la competencia del Consejo de Estado en única instancia, así:

“ARTÍCULO 128. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia (...).

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de

cuantía, en los cuales se controvertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional (...).

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

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

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

2.2. La Ley 1152 del 25 de julio de 2007⁴, la cual se encontraba vigente tanto para el momento en el cual fue expedido el acto administrativo demandado como para el momento de la presentación de la demanda, atribuyó expresamente la competencia a los Tribunales Administrativos para conocer de las acciones de nulidad que fueren promovidas contra las resoluciones de adjudicación de baldíos, con un término de caducidad de dos años contados a partir de la ejecutoria o publicación del acto administrativo en el Diario Oficial, según el caso (artículo 161).

Esa misma ley también reguló los procedimientos *(i)* de extinción de dominio; *(ii)* de clarificación de la propiedad y deslinde de tierras; *(iii)* de recuperación de baldíos; *(iv)* de expropiación judicial agraria; *(v)* de adjudicación y de *(vi)* reversión de bienes adjudicados.

(i) El procedimiento administrativo de extinción de dominio se origina cuando sobre los predios rurales se ha dejado de ejercer la posesión durante 3 años continuos o cuando los propietarios violan las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos renovables y las de preservación y restauración del ambiente (artículo 144). Este procedimiento finaliza con la expedición de un acto administrativo motivado mediante el cual se declare que sobre un predio se ha extinguido el derecho de dominio privado.

⁴ Publicada en el Diario Oficial 46.700 del 25 de julio de 2007 y declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

(ii) El procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad y deslinde de tierras se inicia ante una posesión irregular (artículo 136) y concluye con la expedición de un acto administrativo motivado cuyo contenido “sólo podrá declarar que, en relación con el inmueble objeto de las diligencias, no existe título originario del Estado, o que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acreditó propiedad privada (...), o que los títulos aportados son insuficientes (...)”. El acto administrativo mediante el cual concluye el procedimiento sólo es pasible del recurso de reposición en sede administrativa y de la acción judicial de revisión ante el Consejo de Estado en única instancia, la cual debe ejercerse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto.

(iii) El procedimiento administrativo de recuperación de baldíos procede ante la indebida ocupación del terreno, siempre que se configure alguna de las causales previstas en el Decreto 230 de enero 30 de 2008 por medio del cual se reglamentó la Ley 1.152 de 2007, entre ellas la consistente en la revocatoria directa del acto de adjudicación:

“ARTÍCULO 38. CAUSALES. Tienen la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados, los siguientes:

(...).

4. Las tierras que llegaren a tener el carácter de baldíos en virtud de la declaratoria de reversión, de extinción del derecho de dominio o de revocatoria directa por parte del Incora o el Incoder” (Resaltado por fuera del texto original).

Este procedimiento administrativo finaliza con la expedición de un acto administrativo motivado mediante el cual, de una parte, se ordena la recuperación de los terrenos baldíos indebidamente ocupados y, de otra, se determina si hay lugar, o no, al reconocimiento de mejoras.

En relación con las acciones judiciales procedentes frente a los actos que se expidan en desarrollo de los anteriores procedimientos, se encuentra que contra la decisión que **inicie** las diligencias administrativas de extinción de dominio, clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Consejo de Estado (numeral 8° del artículo 128 del C.C.A.) y contra la decisión que **decida de fondo** cada uno de estos procedimientos solamente proceden el recurso de reposición en vía

gubernativa y en sede judicial la acción de revisión ante el Consejo de Estado en única instancia, la cual debe ejercerse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto o 30 días para los terceros que demuestren interés, contados a partir del día siguiente al de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

(iv) El proceso judicial de expropiación agraria se inicia en aquellos casos en los cuales el propietario no acepte expresamente la oferta de compra o cuando se presumiere su rechazo de conformidad con lo previsto en el artículo 126 de la Ley 1152. En estos eventos la entidad administrativa interesada, mediante resolución motivada, ordenará la expropiación del predio y los demás derechos reales constituidos sobre éste. Una vez ejecutoriada esta providencia, *la entidad deberá presentar demanda dentro de los 2 meses siguientes ante el Tribunal Administrativo que ejerza jurisdicción en el territorio donde se encuentra el inmueble.* La sentencia que ordene la expropiación, una vez en firme, producirá efectos *erga omnes* y el Tribunal ordenará su protocolización en una notaría y su inscripción en el competente registro (arts. 169 y ss).

(v) El procedimiento administrativo de adjudicación tiene por objeto permitir y garantizar de manera efectiva el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que ocupan y explotan un predio por un período de tiempo determinado; el referido procedimiento finaliza con un acto administrativo a través del cual se adjudica el predio a las personas que cumplan con los requisitos exigidos por la ley, decisión contra la cual procede la acción de nulidad ante los Tribunales Administrativos en primera instancia, la cual puede ejercerse dentro de los 2 años siguientes a la ejecutoria o publicación del acto en el Diario Oficial, según el caso (art. 161).

(vi) El procedimiento administrativo de reversión tiene por objeto devolver un bien baldío adjudicado al dominio de la Nación, cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos nacionales renovables, el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación o cuando la entidad de derecho público adjudicataria del bien, no lo destine para los fines previstos en la ley. El procedimiento finaliza mediante resolución en la cual se declare si hay lugar, o no, a la reversión. Si la decisión es afirmativa el bien es reintegrado al patrimonio de la Nación y, si es necesario, se ordenará el concurso de la

autoridad policiva correspondiente para obtener la restitución efectiva del inmueble. Contra la anterior decisión, sólo procede el recurso de reposición dentro de los 5 días hábiles siguientes a su notificación.

La ley guardó silencio respecto de la acción judicial procedente para demandar el acto administrativo que decide el procedimiento de reversión, razón por la cual deberá acudir a las normas generales dispuestas en el C.C.A., al igual que sucede con la acción procedente para demandar el acto administrativo de revocatoria directa de la resolución que adjudicó un bien baldío, como más adelante se expondrá.

Ahora bien, el Consejo de Estado conocerá en única instancia de las *acciones de nulidad* contra los actos administrativos proferidos por el INCORA (hoy INCODER), en los casos previstos en la Ley (numeral 11 del artículo 128 del C. C.A.) y, de manera residual, conocerá de las *acciones de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía* contra los actos proferidos por dicha entidad estatal (numeral 2 del artículo 128 del C.C.A.).

3. La competencia para conocer de los actos administrativos mediante los cuales se revoque de manera directa el acto de adjudicación de bienes baldíos.

El procedimiento administrativo de la revocatoria directa también fue contemplado en su momento en la Ley 1152 de 2007, dentro del capítulo que regula la adjudicación de baldíos, así:

“ARTÍCULO 161. No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional, salvo lo dispuesto para las zonas de desarrollo empresarial.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional. Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo.

La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por la entidad administrativa adjudicataria, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso. La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de

titulación de baldíos que expida la entidad administrativa adjudicataria.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, la entidad administrativa adjudicataria (sic) podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. EN LO DEMÁS, EL PROCEDIMIENTO DE REVOCACIÓN SE SURTIRÁ CON ARREGLO A LAS PRESCRIPCIONES DEL CÓDIGO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores adultos.

Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o zona. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.

Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado o no podrá obtener una nueva adjudicación.

Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el Incoder como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta ley y las que determine el Consejo Directivo del Incoder mediante reglamentación. Los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de autorizar y registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del Incoder, cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.

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

No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando demuestre que el peticionario deriva su ocupación del fraccionamiento de los terrenos, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, hubiere procedido con mala fe, o con fraude a la ley, o con violación de las disposiciones legales u otro medio semejante, o cuando se tratare de tierras que tuvieren la calidad de inadjudicables o reservadas.

Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores,

deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan”.

Por su parte el Decreto 230 del 30 de enero de 2008, asignó la competencia al Gerente General del INCODER para revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte y en cualquier tiempo, los actos administrativos de adjudicación de baldíos proferidos *“con violación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes al momento de expedirse la resolución correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161 de la Ley 1152 de 2007”*; dicho procedimiento administrativo debía concluir con el acto administrativo motivado contra el cual NO PROCEDE RECURSO ALGUNO en sede administrativa y el cual, una vez ejecutoriado, debe inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos dado que el predio regresa al dominio de la Nación, *“salvo que el motivo de la revocatoria directa haya sido el reconocimiento por parte del Incoder, de la calidad de bien de propiedad privada del inmueble adjudicado”*.

Como se observa, la Ley 1152 y su Decreto Reglamentario no definieron de forma expresa cual debía ser la acción procedente y el juez competente para conocer de las demandas que se instauraran contra las decisiones administrativas proferidas por el INCODER con el objeto de revocar de manera directa los actos de adjudicación de bienes baldíos, puesto que sólo se mencionó que el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

Ante el silencio de la ley frente a esta materia, mal podría asimilarse el acto de revocatoria directa como aquel que decide de fondo el procedimiento de recuperación de bienes, cuando a través del mencionado acto administrativo por medio del cual se pone fin al procedimiento de revocatoria directa, con una decisión desfavorable para el adjudicatario, se configura la causal prevista en el artículo 38 del Decreto Reglamentario 230 de 2008 para considerar que el terreno inicialmente adjudicado tiene la condición de baldío indebidamente ocupado, circunstancia que constituye el presupuesto introductorio –que no el de llegada– para proferir el respectivo acto administrativo mediante el cual se ordene iniciar⁵ el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos que,

⁵ ARTÍCULO 39. *INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO*. El Director Ejecutivo de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, de oficio, a solicitud de parte o del agente del Ministerio Público Agrario adelantará las diligencias encaminadas a establecer la condición de indebidamente ocupado de un terreno baldío y a ordenar en consecuencia su restitución.

en ese caso específico, concluirá con la expedición de la correspondiente resolución motivada a través de cuyo contenido se determine si hay lugar, o no, al reconocimiento de las mejoras, en caso de que existan.

En consecuencia, el acto de revocatoria directa de la decisión que adjudicó un bien baldío no puede considerarse como uno que inicie y, por ende, mucho menos que decida de fondo el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos, toda vez que la normatividad vigente al momento de presentación de la demanda prevé unas actuaciones estrictas para estos efectos, entre las cuales únicamente se menciona el acto administrativo de revocatoria directa como *causal* respecto de la cual se considera que un terreno baldío se encuentra indebidamente ocupado, situación que genera la expedición del acto administrativo que inicie el procedimiento administrativo correspondiente, de conformidad con el artículo 39 del Decreto 230 de 2008.

Cabe recordar que la ley determina de manera clara y expresa las competencias, sin que puedan deducirse por vía analógica o por interpretación extensiva, máxime cuando existen procedimientos especiales que las regulan, como en este caso lo es la denominada Ley Agraria.

Con fundamento en lo anterior, el Despacho advierte que el Consejo de Estado carece de competencia para conocer de este asunto en única instancia, en consideración a que el acto administrativo demandado no dio inicio a las diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos ni decidió de fondo sobre alguno de esos procedimientos administrativos. En consecuencia, no son procedentes las acciones contempladas en los numerales 8, 9 y 11 del artículo 128 del C.C.A.

Y si bien el numeral 2º de esa misma disposición normativa le asigna al

La resolución que inicia el procedimiento se notificará al agente del Ministerio Público Agrario y se ordenará citar al ocupante o quien se pretenda dueño, para notificarlo personalmente o mediante edicto, en la forma prevista en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.

La providencia será inscrita en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, si el predio se encuentra inscrito; de lo contrario, la Unidad Nacional de Tierras Rurales solicitará la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria y la inscripción de la providencia como medida cautelar. A partir del registro, la actuación tendrá efecto contra terceros y nuevos ocupantes del terreno.

Si dentro del término indicado no compareciere el interesado, se le designará un curador ad litem, con quien se seguirá la actuación.

Consejo de Estado la competencia para conocer, en única instancia, de las demandas presentadas en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos del orden nacional que carezcan de cuantía, lo cierto es que en este caso la revocatoria directa del acto de adjudicación sí tiene cuantía, la cual está determinada por el valor comercial del bien inicialmente adjudicado.

El Despacho advierte que la acción procedente en este caso es la de nulidad y restablecimiento del derecho con cuantía y que la competencia de este asunto está claramente asignada al Tribunal Administrativo del Meta, por la naturaleza del asunto, por la cuantía del mismo y por el factor territorial, como pasa a explicarse:

4. La naturaleza del asunto y su cuantía.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 132 del C.C.A., modificado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998, a los Tribunales Administrativos les corresponde conocer, en primera instancia, de los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho en los cuales se controvertan actos administrativos expedidos por cualquier autoridad, cuando la cuantía de los mismos exceda del valor equivalente a 300 SMMLV.

En este caso particular, la cuantía está determinada por el valor comercial del predio que, según la demanda, es de \$ 308'000.000, cifra que supera el monto exigido por la ley para que la competencia se radique en los Tribunales Administrativos en primera instancia.

Cabe precisar que la naturaleza de este asunto es agraria, en tanto se demandó el acto administrativo de revocatoria directa del acto de adjudicación de un bien baldío, materia que, como se explicó, está regulada en la Ley 1152 de 2007 y en el Decreto Reglamentario 230 de 2008, sin que pueda entenderse que al aplicar las reglas generales de competencia consagradas en el Código Contencioso Administrativo el asunto pierda su naturaleza.

Como se señaló en el capítulo precedente, la Ley Agraria no señaló de forma expresa la acción judicial procedente para demandar dicho acto administrativo, razón por la cual para determinar la competencia funcional de tal asunto de

naturaleza agraria, se debe acudir a las disposiciones legales consagradas en el C.C.A.

5. La competencia territorial.

El artículo 134D del C.C.A., adicionado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998⁶, contiene una regla general y otras especiales que resultan aplicables únicamente en los asuntos de orden nacional. Así se observa del contenido de dicha disposición legal:

*"ARTÍCULO 134D. COMPETENCIA POR RAZÓN DEL TERRITORIO.
La competencia por razón del territorio se fijará con sujeción a las siguientes reglas:*

1. POR REGLA GENERAL, la competencia territorial se determinará por el lugar de ubicación de la sede de la entidad demandada o por el domicilio del particular demandado.

2. En los asuntos del ORDEN NACIONAL se observarán las siguientes reglas:

(...)

b) En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar donde se expidió el acto, o en el domicilio del demandante, siempre y cuando que la entidad demandada tenga oficina en dicho lugar.

(...).

e) En los asuntos agrarios que no están atribuidos al Consejo de Estado, conocerá el tribunal del lugar de ubicación del inmueble. Si éste comprendiere varios Departamentos será Tribunal competente a prevención el que elija el demandante".

En este caso se demandó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER", el cual fue creado por medio del Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003⁷ 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.

Con fundamento en lo anterior, es dable concluir que en este caso resulta aplicable la regla especial que permite determinar la competencia territorial prevista en el numeral 2, letra e), del artículo 134 D del C.C.A., toda vez que el

⁶ Diario Oficial No. 43335 del miércoles 8 de julio de 1998.

⁷ Publicado en el Diario Oficial 45.196 del 23 de mayo de 2003

presente asunto agrario es del orden nacional y la competencia para conocer del mismo no está atribuida al Consejo de Estado de forma privativa y en única instancia.

Cabe precisar que aunque el predio “Ripialito” está ubicado en el Municipio La Primavera, Departamento del Vichada, la competencia territorial está asignada al Tribunal Administrativo del Meta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º, numeral 18, del Acuerdo 88 de 1996, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura, por medio del cual se establece la División del Territorio Nacional para efectos judiciales en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el cual dispone:

“ARTÍCULO PRIMERO. Establécese la siguiente división del territorio nacional para la jurisdicción contencioso administrativa:

(...).

18) EL DISTRITO JUDICIAL ADMINISTRATIVO DEL META, con sede en la ciudad de Villavicencio, con comprensión territorial en los Departamentos del Meta, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada”.

Con fundamento en todo lo anterior y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 143 del C.C.A., se ordenará la remisión del expediente al Tribunal Administrativo del Meta para lo de su cargo.

6. Consideraciones finales.

Como se expuso, para el momento en el cual se expidió la Resolución 569 del 7 de abril de 2008 y se presentó la demanda en estudio se encontraba vigente la Ley 1152 de 2007, mediante la cual se dictó el Estatuto de Desarrollo Rural, se reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER– y se dictaron otras disposiciones.

Posteriormente, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009, declaró inexecutable la Ley 1152, al tiempo que indicó que ese fallo produciría efectos hacia el futuro.

Respecto de los efectos de la declaratoria de inexecutable de una disposición jurídica, la propia Corte Constitucional, ha sostenido en reiterada jurisprudencia:

"(...) la declaratoria de inexecutable de una norma implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía del texto fundamental. Esto es así en cuanto una declaratoria de inexecutable conlleva la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que ha sido encontrada contraria a la Carta y ante ello se debe determinar el establecer si el fallo tiene efectos únicamente hacia el futuro o si también cubre situaciones consolidadas en el pasado, evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional ...".⁸

De manera que desde el 18 de marzo de 2009, fecha en la cual la Corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 1152 y, como consecuencia de sus decretos reglamentarios, recobraron vigencia las normas previstas en la Ley 160 de 1994, las cuales, por ende, *en la actualidad*, son las disposiciones jurídicas aplicables en materia agraria.

Por lo anterior, cuando quiera que se pretenda ejercer el derecho de acción, frente a situaciones o supuestos de hecho que versen sobre temas agrarios, con posterioridad al 18 de marzo de 2009, los interesados deberán atenerse, en relación con la acción procedente y el juez competente, a las normas que al respecto se encuentran contenidas en la Ley 160 de 1994, las cuales, frente a estos temas, no presentan diferencias sustanciales con aquellas disposiciones que se encontraban previstas en la Ley 1152, tal como a continuación pasa a resumirse:

➤ El *Consejo de Estado* es competente para conocer en única instancia de los siguientes asuntos agrarios:

- **Acción de revisión** contra los actos que decidan de fondo los procedimientos de extinción del dominio agrario y aquellos que decidan sobre la clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.

- **Acción de nulidad** de los actos proferidos por el INCORA (hoy INCODER), en los casos previstos en la ley.

- **Acción de nulidad y restablecimiento del derecho** contra: *i)* los actos administrativos expedidos por el INCORA (hoy INCODER) que inicien las

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-501 de 2001, MP: Jaime Córdova Triviño y Sentencia C-1548 de 2000, MP: Alejandro Martínez Caballero, entre muchas otras.

diligencias administrativas de extinción del dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos y, de manera residual, esta Corporación conocerá de *ii*) las acciones de nulidad y restablecimiento que carezcan de cuantía, proferidas por el INCORA (hoy INCODER).

➤ Los *Tribunales Administrativos* son competentes para conocer en primera instancia de los siguientes asuntos agrarios:

- **Acción de nulidad** contra las resoluciones de adjudicación de baldíos.
- De las acciones de expropiación agraria.

➤ En relación con la acción procedente y el juez competente respecto de los **actos administrativos de revocatoria directa** de la resolución de adjudicación de un bien baldío y de **reversión de baldíos adjudicados**, si bien en el Decreto 2664 de 1994, mediante el cual se reglamentó la Ley 160 de 1994, no se consideraron la revocatoria directa del acto de adjudicación, ni la reversión, como causales para iniciar el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, como sí lo hacía la Ley 1152 (numeral 4 artículo 38 del Decreto 230 de 2008), lo cierto es que tanto la Ley 160 como el Decreto 2664 diferencian y regulan, de forma independiente, los procedimientos entre sí de revocatoria directa y de reversión con los de recuperación de bienes baldíos, razón por la cual, no resultan asimilables tales procedimientos entre sí y, por consiguiente, mal podría entenderse que el acto de revocatoria directa de la resolución de adjudicación o de la resolución que decide el procedimiento de reversión, supongan el inicio o la culminación del procedimiento de recuperación de tales bienes.

Por lo anterior y dado que las normas hoy vigentes guardan silencio en relación con el juez competente para conocer de las controversias que se susciten con ocasión de la revocatoria directa de un acto de adjudicación o de la reversión de un baldío adjudicado, resulta necesario acudir a las normas generales, según las cuales:

- Será competente el *Juez Administrativo* en primera instancia, de las acciones de nulidad y restablecimiento con cuantía⁹, siempre que la misma

⁹ Como se advirtió, en estos casos, en principio la cuantía está dada por el valor del bien inmueble objeto de la controversia.

no exceda de 300 SMLMNV.

- Será competente el *Tribunal Administrativo* en primera instancia, de las acciones de nulidad y restablecimiento con cuantía, siempre que la misma sea igual o exceda de 300 SMLMNV.

Por lo expuesto, el Despacho:

RESUELVE:

REMITIR el expediente al Tribunal Administrativo del Meta para lo de su cargo.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

MAURICIO FAJARDO GOMEZ