

ACCION DE CUMPLIMIENTO - Finalidad

La finalidad de la presente acción consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 87

RENUENCIA - Requisito de procedibilidad

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997 que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad la renuencia (artículo 8), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

FUENTE FORMAL: LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 8

NOTA DE RELATORIA: en relación con el requisito de constituir en renuencia, consultar: sentencia de 9 de junio de 2011, exp. 47001-23-31-000-2011-00024-01, M.P. Susana Buitrago y sentencia de 20 de octubre de 2011, exp. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

ACCION DE CUMPLIMIENTO - Requisitos de procedencia

Para que la demanda proceda, se requiere: a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto; b) Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal; c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela.

PROCESO ADMINISTRATIVO DE EXTINCION DE DOMINIO - Término para proferir la resolución final / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO - Se ordena el cumplimiento de norma aplicable al trámite administrativo de extinción de dominio relativa al término para decidir de fondo

La Sala precisa que la norma que se pide acatar cumple las condiciones de contener una obligación clara y expresa porque es diáfana en señalar que vencido el término probatorio se deberá decidir de fondo la actuación administrativa, en un lapso no mayor a 15 días. Asimismo, es actualmente exigible pues de su lectura resulta de fácil entendimiento de que se dirige al INCODER ya que es el competente para adelantar, entre otros los procesos administrativos, el de extinción del dominio, Así se precisa en el numeral 1 del artículo 1 del Decreto 1465 de 2013. Dicho lo anterior no sobra precisar que la obligación reclamada está contenida en el Decreto 1465 de 2013, acto administrativo del cual, en este

preciso caso de acuerdo a las pretensiones de la demanda, se puede exigir su obediencia, vía acción de cumplimiento... De las... pruebas resulta posible establecer que el proceso administrativo pasó al despacho para dictar el acto administrativo que decida de fondo la extinción de dominio, desde diciembre de 2014, lo que quiere decir que el término de 15 días establecido en la norma que se pide acatar está más que superado para la fecha, incluso si se contabiliza desde la radicación de la demanda de cumplimiento objeto de análisis. A lo que debe sumarse que estas afirmaciones no fueron rebatidas por el demandado durante el trámite de la presente acción. Dicho lo anterior, para la Sala es claro el incumplimiento por parte del instituto demandado del término dispuesto en el artículo 19 del Decreto 1465 de 2013. En razón de la cual revocará la sentencia impugnada y, en su lugar, ordenará al INCODER resolver de fondo, en un término no mayor a cinco (5) días contados desde la notificación de la presente providencia, el proceso administrativo de extinción de dominio en la cual está en juicio el inmueble de propiedad de la demandante predio denominado Hacienda Rio de Oro, municipio de Girón, Santander. Sin perjuicio de lo anterior, no sobra agregar que los argumentos expuestos por la demandada, en su contestación, carecen de validez, pues con la presente decisión no se resuelve de fondo el trámite administrativo del cual hace parte la demandante, únicamente, se ordena es que se dicte la decisión definitiva en el término dispuesto en el Decreto 1465 de 2013. Esto sin dejar de mencionar que en este caso el INCODER, si bien contestó la demanda, no precisó las razones por las cuales no ha resuelto el mentado procedimiento administrativo, a pesar de que hace alusión a las normas del C.P.A.C.A., pero no precisa como afecta este caso particular.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1465 DE 2013 - ARTICULO 19

NOTA DE RELATORIA: se pretende el cumplimiento del artículo 19 del Decreto 1465 de 2013.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ

Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 68001-23-33-000-2015-01305-01(ACU)

Actor: URBANIZACION HACIENDA RIO DE ORO S.A.S

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER

Conoce la Sala de la apelación interpuesta por el apoderado de la parte actora contra la sentencia de 18 de diciembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Santander que decidió no conceder la presente acción de cumplimiento.

1.1. La demanda

La **Urbanización Hacienda Rio de Oro S.A.S**, mediante apoderado ejerció acción de cumplimiento contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, en adelante “**INCODER**”, en procura de obtener el acatamiento del contenido del artículo 19¹ del Decreto 1465 de 2013².

1.2. Hechos

Al respecto, la Sala destaca los siguientes supuestos fácticos:

Informó que la Directora Territorial de Santander, mediante Resolución No. 3510 del 13 de mayo de 2014, inició trámite administrativo de extinción de dominio sobre el predio denominado Hacienda Rio de Oro de propiedad de la urbanización demandante.

Afirmó que la etapa probatoria de dicho trámite administrativo concluyó según consta en Oficio No. 105371 de 19 de diciembre de 2014.

En virtud de que el INCODER no resolvía de fondo, el trámite de extinción referenciado, el 2 de octubre de 2015 solicitó “...*pronunciarse de fondo respecto del trámite administrativo (...) por estar dicho término prelucido (sic) de conformidad a lo estipulado por el artículo 19 del Decreto 1465 de 2013...*”.

Sostuvo que de la anterior petición no obtuvo respuesta, pero que con la misma constituyó en renuencia al demandado.

Con fundamento en lo anterior, elevó la siguiente pretensión:

“...se ORDENE al INCODER pronunciarse de fondo y de manera definitiva dentro del proceso administrativo de extinción de dominio sobre el predio denominado como HACIENDA RIO DE ORO (...) de propiedad de la

¹ “Artículo 19. RESOLUCIÓN FINAL Expedido el auto que cierra la etapa probatoria y marca el inicio de la fase decisoria del procedimiento respectivo, el expediente entrará al despacho por un término de quince (15) días, dentro de los cuales se proferirá la decisión de fondo que ponga fin a las actuaciones. En este acto administrativo se deberá adoptar la decisión que corresponda según las evidencias recabadas, se dará respuesta a las diferentes solicitudes formuladas por los intervinientes a lo largo del trámite, se fundamentará la determinación tomada y se definirán las medidas que hagan efectiva la decisión, necesarias para que lo resuelto pueda ser acatado en un plazo de no más de veinte (20) días a partir de su ejecutoria”.

² “Por el cual se reglamentan los capítulos X, XI Y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones”.

sociedad Urbanizadora Hacienda Rio de Oro S.A.S., de conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto 1465 de 2013...

1.3. Actuación procesal

La demanda correspondió por reparto el Juez Noveno Administrativo Oral del Circuito de Bucaramanga, despacho judicial que por auto de 26 de octubre de 2015 la admitió y ordenó las correspondientes notificaciones.

Luego, mediante auto de 17 de noviembre de 2015 declaró su falta de competencia y, ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Santander, Corporación que mediante providencia de 1º de diciembre de 2015 avocó conocimiento del presente proceso.

1.4. Contestaciones

1.4.1. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural “*INCODER*”

Por conducto de la Coordinadora del Grupo de Representación Judicial –Oficina Asesora Jurídica-, solicitó no acceder a las pretensiones de la demanda.

1. Preciso que mediante la acción de cumplimiento no es dable *“...para el juez constitucional que conoce de ella convertirla en acción contenciosa y entrar a discutir y establecer el derecho del accionante...”*.

2. Sostuvo que *“...son equivocados los presupuestos que el mismo plantea [el actor] porque, en primer lugar, es equivocado el sentido de la norma referida como incumplida (artículo 19 del Decreto 1465 de 2013). Si analizamos detenidamente ésta indudablemente tenemos que ella establece su concepto dentro de un término de 15 días para decidir pero en ningún momento la norma ata la actuación o la competencia a un deber o cumplimiento irrestricto, inobjetable luego del transcurso de dichos días. Tampoco, da un efecto a la inactividad o pérdida de competencia, obviamente independiente de aquellas eventuales acciones disciplinarias o explicaciones que debería dar el funcionario que ha omitido un término sin tomar la decisión respectiva. Esta situación que se observa sobre la simple confrontación de la norma está demostrando la improcedencia de la renuencia y la acción que edificó el accionante contra el Incoder porque si fuera así todas las entidades se verían avocadas a una acción de cumplimiento y se*

desnaturalizaría el concepto de término al significado de un deber inobjetable o irrestricto propio de la acción constitucional, o probablemente, terminaría la acción constitucional discutiendo los derechos e incertidumbres propias de un procedimiento administrativo, cuyo sentido escapa a su naturaleza...”.

3. Sumado a lo dicho advirtió que la norma que la demandante pide que se aplique, no se puede analizar de manera aislada sino de forma armónica con los preceptos del C.P.A.C.A., por lo que el término de 15 días que señala el Decreto 1465 de 2013, para resolver la actuación administrativa, “...se encuentra supeditado a otras contingencias (...) como traslados, posibles correcciones o medidas correctivas antes de tomar una decisión para ajustar la actuación o para concluirla...”. (fls. 75 al 78).

1.4.2. Procuraduría General de la Nación

La Procuradora 100 Judicial I para Asuntos Administrativos advirtió que el **Juez Noveno Administrativo de Bucaramanga** carece de competencia para resolver la acción de cumplimiento, en primera instancia, en razón de que el INCODER, de conformidad con el Decreto 3759 de 2009, es un establecimiento público del orden nacional. (fls. 91 al 93).

1.5. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante fallo de 18 de diciembre de 2015, decidió “...no conceder la presente acción de cumplimiento...”.

Como fundamento de su decisión expuso que la norma objeto de cumplimiento – artículo 19 de Decreto 1465 de 2013- “...contiene un mandato imperativo e inobjetable concerniente en que una vez expedido el auto que cierra la etapa probatoria el expediente entrará al despacho por un término de quince (15) días, dentro de los cuales se proferirá decisión de fondo, y de la lectura integral del Decreto 1465 de 2013 se puede claramente establecer que la disposición de la cual se solicita el cumplimiento se encuentra radiada en cabeza del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, no puede obviar esta Colegiatura que de la revisión del plenario, se pudo establecer que no se aportó prueba, que permitiera corroborar la afirmación acerca de que el expediente ingresó al Despacho y ya han transcurrido los 15 días que preceptúa la norma señalada

como incumplida para proferir decisión de fondo”.

Lo anterior, sumado al hecho de que en criterio de esa Corporación se desconoce el artículo 167³ del C.G del P. (fls. 121 al 123).

1.6. Impugnación

La parte actora solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia con fundamento en que el fallo impugnado “...**no contiene motivaciones suficientes** para que el despacho resuelva **NO CONCEDER** la acción que se impetra, por cuanto se REITERA la entidad accionada mediante Oficio No. 105371 da a conocer que el expediente fue enviado a la Dirección Técnica de Procesos Agrarios, es decir, si bien es cierto, no se allegó el auto o resolución en la que se daba por culminado y cerrado el término probatorio al interior del trámite administrativo, no es menos cierto que el oficio enviado y anexado a la presente acción es muy dicente que tal etapa se encuentra más que concluida (oficio que se anexó a la presente acción), cabe resaltar que en dicho trámite se han presentado una serie de irregularidades que a la postre no han permitido que se tenga acceso de manera inmediata al expediente”.

Sumado a lo dicho, advirtió que el juez de la acción de cumplimiento puede acudir al artículo 17 de la Ley 393 de 1997 para que requiera a la entidad demandada con el fin de que “...rinda un informe detallado, y si a bien lo prefiere, solicitar el expediente en aras que vislumbre una verdad procesal que a todas luces fue violentada al emitir un fallo en el que no se le concede los pedimentos elevados

³ “**ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA.** Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.

Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código.

Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba”.

por mi representada”.

Finalmente, anuncia que anexa copia de la comunicación No. 105371, enviada por la Directora Territorial del INCODER, según la cual “...se nos pone de presente que el expediente se encuentra para emitir resolución final de fecha 19 de diciembre de 2014”. (fls. 126-130)

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1.- Competencia

Esta Sala es competente para conocer de esta impugnación con fundamento en lo dispuesto en el artículo 150 del C.P.A.C.A., y en el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 emanado de la Sala Plena del Consejo de Estado⁴, que asignó a esta Sección el conocimiento de la segunda instancia en este tipo de acciones, cuando se dirijan contra organismos y entidades del **orden nacional**⁵.

2.2.- Generalidades sobre la acción de cumplimiento

La finalidad de la presente acción consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su objeto es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997⁶ que reglamenta esta acción, **exige como requisito de procedibilidad “la renuencia”** (artículo 8°), esto es, **haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desacatado**, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

Para que la demanda proceda, se requiere:

⁴ Acuerdo de Sala Plena que continúa vigente.

⁵ De igual manera destaca la Sala que el asunto fue conocido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Santander en razón al domicilio de la accionante. Lo anterior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3° de la Ley 393 de 1997.

⁶ “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

- a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de una autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, al cual se reclama el cumplimiento; y que, en efecto, se establezca que existe la desatención de la norma o acto;
- b) Que el actor pruebe que antes de presentar la demanda exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber legal;
- c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en el acto administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la acción de tutela.

2.3.- Norma que se solicita acatar

La parte actora requiere el cumplimiento del artículo 19 del Decreto 1465 de 2013⁷, según el cual:

“RESOLUCIÓN FINAL. Expedido el auto que cierra la etapa probatoria y marca el inicio de la fase decisoria del procedimiento respectivo, el expediente entrará al despacho por un término de quince (15) días, dentro de los cuales se proferirá la decisión de fondo que ponga fin a las actuaciones. En este acto administrativo se deberá adoptar la decisión que corresponda según las evidencias recabadas, se dará respuesta a las diferentes solicitudes formuladas por los intervinientes a lo largo del trámite, se fundamentará la determinación tomada y se definirán las medidas que hagan efectiva la decisión, necesarias para que lo resuelto pueda ser acatado en un plazo de no más de veinte (20) días a partir de su ejecutoria”.

2.4. Del agotamiento del requisito de procedibilidad

La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en

⁷ “Por el cual se reglamentan los capítulos X, XI Y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones”.

acto administrativo **con citación precisa de éste**⁸ y que ésta se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que *“...el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*⁹ (Subrayas fuera de texto).

Sobre este tema, esta Sección¹⁰ ha dicho que:

“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que **si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.***

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del

⁸ Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo**”⁸. (Negrita fuera de texto)

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

¹⁰ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos¹¹ (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1998 establece lo siguiente:

“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así; por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y, que de este pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención.

En esa medida, el Consejo de Estado no ha dado por demostrado el requisito de procedibilidad cuando la petición “...tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”.¹²

En este caso, la demandante, mediante apoderado, con escrito radicado el 2 de octubre de 2015 solicitó al “*INCODER*”:

*“**Pronunciarse de fondo** respecto (sic) trámite administrativo de extinción de dominio sobre el predio denominado HACIENDA RIO DE ORO, iniciado a través de Resolución No. 3510 del 13 de mayo de 2014 proferida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Directora Territorial de Santander-, por estar dicho término prelucido (sic) de conformidad a lo estipulado por el artículo 19 del Decreto 1465 de 2013, por cuanto la demora en tal pronunciamiento afecta el patrimonio el propietario...”* (fls. 58 al 61).

Así mismo, en la demanda se precisó que dicha petición no fue contestada; por

¹¹ Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

¹² Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencias del 21 de noviembre de 2002, exp. ACU-1614 y del 17 de marzo de 2011, exp. 2011-00019.

tanto, la Sala con dicho escrito tiene por agotado el requisito de procedibilidad de la presente acción de cumplimiento, en razón de que guarda identidad con las pretensiones de la demanda.

2.5. Solución del caso

Como ya se expuso, la demandante es propietaria de un inmueble respecto del cual el INCODER inició, mediante Resolución No. 3510 de 13 de mayo de 2014, trámite administrativo de extinción de dominio. Sin embargo, advirtió que a pesar de que ya culminó la etapa probatoria –en diciembre de 2014-, la demandada no ha cumplido el término contenido del artículo 19 del Decreto 1465 de 2013¹³, según el cual:

“RESOLUCIÓN FINAL. Expedido el auto que cierra la etapa probatoria y marca el inicio de la fase decisoria del procedimiento respectivo, el expediente entrará al despacho por un término de quince (15) días, dentro de los cuales se proferirá la decisión de fondo que ponga fin a las actuaciones. En este acto administrativo se deberá adoptar la decisión que corresponda según las evidencias recabadas, se dará respuesta a las diferentes solicitudes formuladas por los intervinientes a lo largo del trámite, se fundamentará la determinación tomada y se definirán las medidas que hagan efectiva la decisión, necesarias para que lo resuelto pueda ser acatado en un plazo de no más de veinte (20) días a partir de su ejecutoria”. (Negrillas fuera de texto).

Por su parte, el “INCODER” se limitó a afirmar, en la contestación de la presente demanda, que *i)* mediante la acción de cumplimiento no es dable “...*entrar a discutir y establecer el derecho del accionante*”; *ii)* que el no acatamiento de la norma que se pide cumplir “...*en ningún momento ata la actuación o la competencia a un deber o cumplimiento irrestricto, inobjetable*”, luego del transcurso del mentado término de 15 días, “...*tampoco, da un efecto a la inactividad o pérdida de competencia*” y; *iii)* dicho precepto no puede verse de manera aislada, sino que se deben tener en consideración la normativa del C.P.A.C.A.

Ante la anterior argumentación el juez *a quo* decidió denegar la presente acción de cumplimiento en razón de que concluyó que en el expediente no existía prueba

¹³ “Por el cual se reglamentan los capítulos X, XI Y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones”.

que permitiera establecer en qué fecha el expediente administrativo entró al despacho para fallo.

Así las cosas, la Sala precisa que la norma que se pide acatar cumple **las condiciones de contener una obligación clara y expresa** porque es diáfana en señalar que vencido el término probatorio se deberá decidir de fondo la actuación administrativa, en un lapso no mayor a 15 días. Asimismo, es **actualmente exigible pues de su lectura resulta de fácil entendimiento de que se dirige al “INCODER”** ya que es el competente para adelantar, entre otros los procesos administrativos, el de extinción del dominio, Así se precisa en el numeral 1º del artículo 1º del Decreto 1465 de 2013¹⁴.

Dicho lo anterior no sobra precisar que la obligación reclamada está contenida en el Decreto 1465 de 2013, acto administrativo del cual, en este preciso caso de acuerdo a las pretensiones de la demanda, se puede exigir su obediencia, vía acción de cumplimiento.

Ahora bien, en este preciso caso, contraria a la conclusión a la cual arribó el *a quo*, en el expediente si es posible establecer la fecha en la cual el proceso administrativo concluyó el término probatorio e incluso que pasó al despacho correspondiente para dictar la decisión que resuelve de fondo dicha actuación administrativa.

En efecto, la demandante allegó con la demanda: **i)** copia del oficio suscrito por la Procuradora 27 Judicial Agraria y Ambiental¹⁵, con fecha de radicación ante el “INCODER” del 25 de agosto de 2015, en el cual entre otros aspectos se menciona que *“mediante Auto No. 217 del 15 de diciembre de 2014, se dispuso el cierre de la etapa probatoria dentro del proceso y se remitió el expediente administrativo al nivel central para la decisión de fondo sobre el proceso surtido, el referido Auto se comunicó mediante estado como consta en el folio 1039 de la Carpeta 6¹⁶”* y, **ii)** certificación firmada por la Directora Territorial de Santander del “INCODER”¹⁷, del 19 de diciembre de 2014, mediante la cual se le informa al apoderado de la accionante que *“en atención a su comunicación, me permito*

¹⁴ Artículo 1. OBJETO. El presente Decreto regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER, de conformidad con Ley 160 de 1994: PROCEDIMIENTOS AGRARIOS 1. Extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad

¹⁵ Folios 39 al 57

¹⁶ Folio 41

¹⁷ Folio 17

informarle que los documentos fueron anexados al expediente del proceso, que fue remitido a la Dirección Técnica de Procesos Agrarios para decisión final...”.

De las anteriores pruebas resulta posible establecer que el proceso administrativo pasó al despacho para dictar el acto administrativo que lo decida de fondo la extinción de dominio, desde diciembre de 2014, lo que quiere decir que el término de 15 días establecido en la norma que se pide acatar está más que superado para la fecha, incluso si se contabiliza desde la radicación de la demanda de cumplimiento objeto de análisis¹⁸. A lo que debe sumarse que estas afirmaciones no fueron rebatidas por el demandado durante el trámite de la presente acción.

Dicho lo anterior, para la Sala es claro el incumplimiento por parte del instituto demandado del término dispuesto en el artículo 19 del Decreto 1465 de 2013. En razón de la cual revocará la sentencia impugnada y, en su lugar, ordenará al INCODER resolver de fondo, en un término no mayor a cinco (5) días contados desde la notificación de la presente providencia, el proceso administrativo de extinción de dominio en la cual está en juicio el inmueble de propiedad de la demandante predio denominado Hacienda Rio de Oro, municipio de Girón, Santander.

Sin perjuicio de lo anterior, no sobra agregar que los argumentos expuestos por la demandada, en su contestación, carecen de validez, pues con la presente decisión no se resuelve de fondo el trámite administrativo del cual hace parte la demandante, únicamente, se ordena es que se dicte la decisión definitiva en el término dispuesto en el Decreto 1465 de 2013. Esto sin dejar de mencionar que en este caso el “*INCODER*”, sin bien contestó la demanda, no precisó las razones por las cuales no ha resuelto el mentado procedimiento administrativo, a pesar de que hace alusión a las normas del C.P.A.C.A., pero no precisa como afecta este caso particular.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA:

¹⁸ 22 de octubre de 2015, según consta a folio 66 del expediente

PRIMERO: REVOCAR la sentencia dictada el 18 de diciembre de 2015 por el Tribunal Administrativo de Santander por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente providencia. En consecuencia, se **ORDENA** al **INCODER** resolver de fondo, en un término no mayor a cinco (5) días contados desde la notificación de la presente providencia, el procedimiento administrativo de extinción de dominio en la cual está en juicio el inmueble de propiedad de la demandante predio denominado Hacienda Rio de Oro, municipio de Girón, Santander.

SEGUNDO: En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

Notifíquese y cúmplase.

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Presidenta

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

ALBERTO YEPES BARREIRO