

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, veintiocho (28) de julio de mayo de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONCILIACIÓN PREJUDICIAL
DEMANDANTE:	CECILIO JAVELA Y ANA MARÍA TRUJILLO ORTIZ
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SAN MARTIN DE LOS LLANOS
RADICADO:	50001-23-33-000-2020-00043-00

I. AUTO

Procede en Despacho a decidir sobre la posibilidad de dar trámite a la aprobación o improbación del acuerdo celebrado en la Procuraduría 48 Judicial II Administrativa de Villavicencio, entre CECILIO JAVELA y ANA MARÍA TRUJILLO ORTIZ y el municipio de SAN MARTÍN DE LOS LLANOS, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 2.2.4.3.1.1.12 del Decreto 1069 de 2015.

II. ANTECEDENTES

La parte actora, a través de apoderada judicial, solicitó la práctica de la diligencia de conciliación extrajudicial en escrito presentado ante la Procuraduría General de la Nación en la ciudad de Villavicencio¹.

La Procuraduría 48 Judicial II para Asuntos Administrativos de Villavicencio, mediante auto del 01 de noviembre de 2019², inadmitió la solicitud de conciliación extrajudicial, concediendo cinco días para corregir los defectos encontrados, término aprovechado por la parte actora para subsanar³, por lo que finalmente fue admitida con auto del 19 de noviembre de 2019⁴.

El día 09 de diciembre de 2019 se celebró la audiencia de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 48 Judicial II para Asuntos Administrativos de Villavicencio⁵.

¹ Folios 1 a 11

² Folios 57 y 58

³ Folios 61 a 80

⁴ Folio 81

⁵ Folios 104 a 107

MEDIO DE CONTROL: Conciliación Prejudicial
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00043-00
AUTO: Remite por competencia
EAMC

El proceso inicialmente fue repartido al Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Villavicencio el 10 de diciembre de 2019, el cual mediante auto del 24 de enero de 2020⁶ declaró no tener competencia funcional.

Lo anterior, al considerar que las pretensiones se encaminan a la declaración de nulidad del acto de adjudicación de un predio baldío, por lo que de conformidad con el numeral 12 del artículo 152 del CPACA la competencia para conocer del presente asunto recae en el Tribunal Administrativo del Meta, sin importar la cuantía.

Pretensiones

Manifiesta la parte convocante, como objeto de la conciliación las siguientes pretensiones⁷:

“Que el ejecutivo municipal Doctor JONATHAN DAVID NEIRA, en su condición de alcalde y representante legal del municipio de San Martín de los Llanos – Meta, de acuerdo a los hechos expuestos, documentos anexos, y pruebas que sustenta la presente solicitud se sirva ordenas (sic) a quien corresponda, proferir resolución motivada o providencia en la cual se disponga:

PRIMERA: Declarar la nulidad de la resolución de adjudicación 004/1979, expedida por el municipio de San Martín de los Llanos – Meta a favor de la señora MAGDALENA DELGADO (anotación No. 01) por existir doble titulación sobre la misma, predio ubicado en la carrera 15 No. 5 – 43 inscrito ante el IGAC con el número 01-01-0038-0011-001 y matrícula inmobiliaria 236-4675 y que figura como propietarios actuales mis poderdantes JAVELA CECILIO y TRUJILLO ORTIZ ANA MARIA.

SEGUNDA: Una vez en firme el acto administrativo de nulidad se ordene el registro de dicha decisión ante la ORIP de este municipio en la matrícula inmobiliaria 236-4675, para los efectos legales y expedir tres (3) copias auténticas con constancia de estar en firme el auto de dicha providencia, las cuales tienen destino la oficina de registro de instrumentos públicos de San Martín – Meta, la unidad operativa de catastro de San Martín – Meta y copia a nuestro favor como interesados.”

En tal virtud, la apoderada de la parte actora declaró que, en caso de no lograrse un acuerdo entre las partes, procederían a interponer demanda de nulidad contra la Resolución No. 004 de 1979, por la cual se otorga un título de adjudicación a favor de la señora Magdalena Delgado de Bustamante. Como fundamento en lo anterior, estimó la cuantía en la suma de \$20.000.000, de acuerdo al avalúo catastral del inmueble.

⁶ Folio 114

⁷ Folio 67

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

De acuerdo con lo considerado por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Villavicencio, el numeral 12 del artículo 152 del CPACA prevé que el Tribunal Administrativo conocerá en primera instancia del presente asunto por tratarse de la nulidad contra una resolución de adjudicación de baldíos.

1.1. De la adjudicación de baldíos

Dentro de la clasificación de los bienes fiscales se comprende tanto los bienes afectos a un servicio, actividad o finalidad de públicos como aquellos que no tiene dicha afectación. Es este sentido, se habla de bienes fiscales propiamente dichos y los bienes fiscales adjudicables, entendidos como *“todas las tierras que, estando sitiadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño”* (artículo 675 del Código Civil). Así lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C-595 de 1995, en la cual se explicó:

“Se parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte”.

(...)

"En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías..." (Lo resaltado no es del texto).

Así mismo, sobre el manejo de estos bienes, la misma Corporación en sentencia C-536 de 1997, señaló:

“2.3. Antes de 1961 la administración, manejo y disposición de los baldíos constituía una actividad de la Nación dentro del ejercicio ordinario y puntual de sus competencias administrativas centralizadas, que luego fueron desplazadas por vía legislativa a nivel departamental y, excepcionalmente, a nivel municipal.

*A partir de dicho año, con ocasión de la expedición de la ley sobre reforma agraria, el legislador le confió la administración de los baldíos al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora. Con esta determinación los baldíos quedaron afectados, junto con los predios que el Estado pudiera adquirir de los particulares por negociación directa o expropiación, **al proceso de reforma agraria**, encaminado*

MEDIO DE CONTROL: Conciliación Prejudicial
 EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00043-00
 AUTO: Remite por competencia
 EAMC

*fundamentalmente a introducirle profundas **modificaciones a la estructura social de la tenencia de la tierra en el sector rural**, con el fin de "eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico" (art. 1º, ley 135/61).*

Tanto la concentración de la propiedad rural como su atomización constituyen formas viciosas de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y, además, contra la justicia social, en la medida en que aquéllas generan una distribución inequitativa de los ingresos y los beneficios que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares.

Es apenas natural que con el fin de lograr sus loables propósitos, el legislador, al inducir el proceso de reforma agraria, supedita la tenencia de la tierra a una serie de condicionamientos establecidos para impedir, precisamente, que se reproduzcan de nuevo los fenómenos, situaciones y defectos propios de la estructura social agraria preexistente que pretendía superar como resultado del desarrollo de dicho proceso, tales como el latifundio y el minifundio.

(...)

Los baldíos, como se ha visto, son bienes que pertenecen a la Nación, cuya adjudicación se puede hacer a los particulares o a las entidades públicas, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria.

Acorde con los referidos propósitos el legislador ha determinado los baldíos que son inadjudicables, es decir, los que pertenecen a la reserva del Estado; el área adjudicable con el fin de prevenir su acaparamiento; el área mínima susceptible de titulación para evitar el minifundio; la prohibición de adjudicar baldíos en favor de quienes posean un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales, etc. De esta misma laya, son otras limitaciones que el legislador ha establecido a la ocupación, adjudicación y disposición de baldíos, entre las que se encuentra la regulada en el artículo 72 de la referida ley, tachado parcialmente de inconstitucionalidad en el presente proceso, limitaciones que tampoco están prohibidas en la Carta Política, sino que por el contrario, resulta imperioso establecerlas como medios idóneos para poder dar cumplimiento a los deberes atribuidos al Estado en los artículos 64, 333 y 334 de nuestra Constitución.

(...)

La adquisición de los baldíos, según se deduce de la preceptiva de la ley 160/94, se obtiene mediante la ocupación, caracterizada como un aprovechamiento económico, y con el reconocimiento que de ésta hace el Estado a través del acto administrativo de adjudicación.

MEDIO DE CONTROL: Conciliación Prejudicial
 EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00043-00
 AUTO: Remite por competencia
 EAMC

Consecuente con este criterio la Corte expresó:

"la adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida^[4]".

*- La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural, el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Incora, a una unidad de explotación económica denominada UAF (ley 160/94 art. 66). Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de "promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los **trabajadores agrarios... con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos**" (art. 64 C.P.).*

Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico."

Y en la sentencia SU-235 de 2016, dijo:

*"91. La propiedad que ejerce el Estado sobre los baldíos tiene determinados atributos que la distinguen de la propiedad plena que ejercen los particulares sobre sus bienes. En primer lugar, como es obvio, el Estado no tiene plenas facultades de disposición sobre dichos bienes. Por lo tanto, no puede destinarlos a un uso cualquiera. Por el contrario, estos bienes tienen destinaciones específicas. Están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial **protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra** y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. Al tiempo con la compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de*

MEDIO DE CONTROL: Conciliación Prejudicial
 EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00043-00
 AUTO: Remite por competencia
 EAMC

*baldíos indebidamente ocupados, que a la postre conducen a su adjudicación, son los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de los trabajadores rurales de escasos recursos y de las comunidades étnicas, consagrados en el artículo 63 la Constitución Política, los artículos 13 y 14 del Convenio 169 de la OIT y el artículo 1º, 17 y 18 de la Ley 70 de 1993. Por otra parte, conforme a su naturaleza de bienes fiscales, y según lo establece la Ley 160 de 1994, los baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley. Por lo tanto, la propiedad del Estado sobre los bienes baldíos está encaminada a ser afectada para la prestación de servicios públicos y a garantizar la **provisión de tierras y territorios a los sujetos de especial protección constitucional.***

92. Por otra parte, el régimen jurídico de los bienes baldíos está sujeto a una reserva legal, conforme lo establece el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, norma que equivale al ordinal 11 del artículo 76 de la Constitución de 1886. Es decir, es el Congreso de la República el que determina todo lo atinente a la apropiación, **adjudicación** y recuperación de baldíos. De este modo, ninguna de las demás ramas del poder público puede alterar las disposiciones adoptadas por el Legislador en relación con el régimen jurídico de los bienes baldíos. Así, por ejemplo, en tanto el inciso quinto de la Ley 160 de 1994 dispone que **no “podrá hacerse adjudicación de baldíos sino ... en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas...”**, el ejecutivo carece de la potestad para adjudicar bienes baldíos a personas o entidades distintas a éstas, salvo que existan excepciones contempladas en la ley. Darle a un bien baldío una destinación diferente implicaría no sólo una vulneración de la reserva establecida en el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución Política, sino que también vulneraría el derecho de acceso progresivo de los trabajadores rurales a la tierra, consagrado en el artículo 64 superior.” (Negrilla fuera de texto).

Así mismo, en la sentencia T-580 de 2017, dicha Corporación estableció reglas especiales sobre extensión y condiciones de adjudicación de bienes baldíos, para ello, señaló quiénes pueden ser beneficiarios de contratos de aprovechamiento y agregó que, en caso de existir ocupación previa de los predios, se verificaría que *i)* se encontraran ocupando los terrenos baldíos sin adelantar ninguna clase de explotación económica, *ii)* que estén adelantando una explotación económica en una porción inferior a las dos terceras partes del inmueble y *iii)* que estén ocupando y explotando terrenos baldíos en actividades no acordes con la vocación del suelo e insostenibles desde el punto de vista ambiental, social y económico.

Ahora bien, el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, por la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y Campesino, estableció:

“ARTÍCULO 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las

MEDIO DE CONTROL: Conciliación Prejudicial
 EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00043-00
 AUTO: Remite por competencia
 EAMC

que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio. (...) (Subrayado fuera de texto).

Esta norma dispuso que el derecho de propiedad sobre baldíos se adquiere por medio de la adjudicación, además, agregó que la ocupación de estos solo le otorga al ocupante una mera expectativa que adquiere legitimidad en la medida que cumpla con los requisitos objetivos y subjetivos requeridos para la adjudicación.

Entonces, los baldíos son bienes inajenables, esto es, que están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, que los conserva para su posterior adjudicación y tan solo cuando esta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad.

Ahora, en la citada sentencia de unificación, la Corte señaló que *“sólo pueden acceder a los baldíos las personas que no sean propietarias de otros bienes rurales, y cuyo patrimonio se encuentre por debajo de determinado tope máximo. Así mismo, es posible que el Gobierno les dé prioridad en el acceso a los baldíos a ciertos sectores especialmente vulnerables de la sociedad, a través de programas específicos. Es así como el Gobierno ha diseñado programas dirigidos especialmente a las víctimas del conflicto armado, o de desastres naturales, y a las mujeres cabeza de hogar, según la facultad establecida en la misma Ley 160 de 1994.”*

Asimismo, allí también se consideró que *“La legislación colombiana en materia de baldíos está dirigida a lograr un adecuado equilibrio entre la capacidad para realizar el potencial de la propiedad rural como factor productivo, y la necesidad de quienes la solicitan, con lo cual realiza la función social de la propiedad establecida en el artículo 58 de la Constitución. En efecto, el actual régimen de baldíos concibe la capacidad como un requisito objetivo, predicable exclusivamente de la tierra como factor productivo, y no de las personas, mientras que la necesidad es tenida en cuenta como un atributo de las personas que aspiran a obtener la adjudicación.”*

En conclusión, la adjudicación de bienes baldíos obedece a la estrategia global de desarrollo rural que busca fundamentalmente promover el acceso progresivo a la propiedad de tierra, especialmente a favor de quienes la trabajan.

Ahora bien, como se ha explicado, los baldíos son bienes que pertenecen a la Nación en los términos definidos en el artículo 102 de la Constitución Política, es decir que esta puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera otro derecho de carácter real que se pueda desprender de aquella propiedad. En otros términos, los terrenos baldíos se adquieren por la ocupación y posterior adjudicación, de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos por el legislador.

MEDIO DE CONTROL: Conciliación Prejudicial
 EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00043-00
 AUTO: Remite por competencia
 EAMC

2. Caso concreto

En el presente asunto la parte actora pretende la nulidad de la Resolución No. 004 del 18 de junio de 1979 por medio de la cual se otorga un título de adjudicación a favor de la señora Magdalena Delgado de Bustamante de un lote de terreno urbano ubicado en el municipio de San Martín, Meta. En este acto se consideró:

*“Que la señora MAGDALENA DELGADO DE BUSTAMANTE ..., **ha solicitado** a este Despacho la adjudicación de un lote de terreno Urbano...*

Que la interesada, para tal fin aportó los siguientes documentos, ... Recibo de caja No. 53499 por valor de \$ 1.277.50, valor del 105% (sic) de la suma de \$ 12.774.90 en que le fue avaluado el lote solicitado en adjudicación expedido por la Tesorería de este Municipio.”

Este acto administrativo fue expedido teniendo en consideración la Ley 137 de 1959 y sus Decretos Reglamentarios No. 1943 de 18 de agosto de 1960 y No. 3313 de 17 de diciembre de 1965, entre otros.

En efecto, la Ley 137 de 1959, conocida como Ley Tocaima, en sus artículos 3°, 4° y 7° reguló:

*“ARTICULO 3°. Cédese a favor del Municipio de Tocaima la propiedad de los terrenos a que se refiere el artículo 1°, **a condición de que éste proceda a transferir a los propietarios de mejoras el dominio de los respectivos solares a título de compraventa de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.***

*ARTICULO 4°. Dentro del término de dos años contados a partir de la vigencia de esta Ley, **los propietarios de mejoras podrán proponer al Municipio de Tocaima la compra de los respectivos solares, y éste procederá a vendérselos con preferencia a cualquier otro proponente y a expedirles la correspondiente titulación cumpliendo los requisitos que a continuación se expresan:***

a) En cada caso se procederá a hacer el avalúo del respectivo solar por peritos designados así: uno por el Municipio, otro por el proponente y un tercero nombrado por los dos anteriores;

*b) **El precio de venta será el equivalente al 10% del avalúo a que se refiere el inciso anterior;** y,*

*c). El Municipio destinará los fondos que le produjeren **los contratos de compraventa de los solares, a la construcción del acueducto de Tocaima.***

MEDIO DE CONTROL: Conciliación Prejudicial
 EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00043-00
 AUTO: Remite por competencia
 EAMC

PARAGRAFO. En caso de solares no ocupados o en el de propietarios de mejoras que no propusieren **la compraventa** respectiva dentro del término señalado en este artículo, el precio se fijará libremente por el Municipio.

(...)

Artículo 7°. Reglamentado por el Decreto 3313 de 1965. Cédanse a los respectivos Municipios los terrenos urbanos de cualquier población del país que se encuentren en idéntica situación jurídica a los de Tocaima y para su adquisición por los particulares se les aplicará el mismo tratamiento de la presente Ley.”

De lo transcrito se puede concluir que el trámite adelantado por el Municipio de San Martín, Meta se circunscribe a la materialización de la norma que cedió a los municipios el dominio de los bienes baldíos urbanos, lo que en otros términos significa que no se trató de una adjudicación de baldío, sino del cumplimiento de la Ley.

No desconoce el Despacho que en la Resolución No. 004 de 1979, acto administrativo demandado, se indicó que se realizaba la adjudicación del predio en mención a la persona interesada, sin embargo, aquella palabra no es más que una imprecisión frente al léxico utilizado, pues lo cierto es que la Ley 137 de 1959, artículo 3, claramente indica que el trámite en estos casos se trata de “transferir a los propietarios de mejoras el dominio de los respectivos solares a título de compraventa”.

En ese orden de ideas, debe descartarse que en el *sub examine* se trate de la adjudicación de un bien baldío, como se dijo, el acto administrativo es la materialización de la orden legal frente a la declaración del dominio pleno a nombre de una persona natural.

La Sección Primera del Consejo de Estado, en un juicioso análisis sobre la naturaleza jurídica de las atribuciones entregadas por la Ley 137 de 1959 en armonía con lo señalado en la Ley 388 de 1997 señaló:

“Si bien la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, en concepto contentivo de un detenido examen del asunto, consideró que la propiedad de esos terrenos no le fue transferida de manera definitiva a los municipios, sino bajo condición suspensiva, consistente en la venta de los mismos a sus ocupantes y propietarios de mejoras⁸, esta Sala tiene una interpretación distinta y entiende que la cesión efectuada mediante la comentada ley, por una parte, comprendió tanto los terrenos ocupados y con mejoras, como los no ocupados, según atrás se precisó con fundamento en el párrafo del artículo 7° y, en segundo lugar, significó el otorgamiento definitivo del dominio de esos terrenos a los correspondientes municipios; es decir,

⁸ En Concepto de 4 de noviembre de 2004, expediente núm. 2004 01592 01, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación dijo: “Es conveniente anotar que el mecanismo utilizado respeta la propiedad de los baldíos en cabeza de la Nación, pues no hay una transferencia de la titularidad de los mismos a las entidades territoriales, sino que tan sólo se cedían bajo condición suspensiva para que el municipio procediera a su venta y obtuviera el precio correspondiente, pero si no se efectuó esa venta, el municipio no adquirió la propiedad de los mismos. De esta forma, se respetó el mandato constitucional según el cual los baldíos pertenecen a la Nación.”

que éstos pasaron a ser sus propietarios, pues dicho parágrafo los autorizó para venderlos aún después de vencidos los dos años fijados en el artículo 4° ibídem, e incluso a quienes no fueren propietarios de mejoras, a precio que podían fijar libremente. De no haber sido así, mal hubieran podido a su vez transferirlos a título de compraventa a los particulares, con preferencia y precio favorable (10% del avalúo oficial) dentro de los 2 años siguientes a la vigencia de la ley para quienes los estuvieren ocupando y fueren propietarios de mejoras en ellos, o a precio libremente fijado por el municipio cuando el ocupante no hubiera hecho oferta dentro de dicho término y cuando no estuvieren ocupados.

Distinto es que esa transferencia por mandato de la ley hubiere sido dada con único propósito: la venta por el municipio a particulares, sin exceder un área de 2.000 m² por persona⁹, lo que a su vez tuvo fines fiscales, entre otros, según lo precisó la Sala de Consulta y Servicio Civil en el concepto precitado, al decir que “La cesión de los baldíos la hizo la Nación a favor del municipio de Tocaima y de los demás municipios que estuvieran en la misma situación jurídica, con varias finalidades según se lee en la exposición de motivos, a saber: como arbitrio rentístico, pues los dineros producto de las ventas de los baldíos ingresaban a las arcas municipales para la construcción del acueducto o de otras obras; para regularizar la propiedad y su titulación e incorporar esos inmuebles al catastro, y que sobre ellos se pagaran los impuestos municipales correspondientes¹⁰”.

Es claro que se trató de una transferencia del dominio sujeta a una obligación: venderlos a los particulares, con preferencia y a precio favorable, se repite, de quienes fueren propietarios de mejoras en ellos desde antes de la expedición de la ley, siempre y cuando hicieren oferta dentro de los 2 años siguientes a su vigencia; o a precio libremente fijado por el municipio si dentro de ese plazo no hubo oferta del ocupante o se tratara de solares no ocupados; lo cual al mismo tiempo constituía una limitación en la facultad de disponer de los terrenos correspondientes. No cabe, entonces, considerarla como condición suspensiva como tampoco condición resolutoria.

Así lo interpretó el legislador al remitirse al artículo 7° de la Ley 137 de 1959 en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, con el cual no hizo más que reafirmar esa transferencia del dominio o propiedad de los municipios sobre los aludidos terrenos, pero liberándolos de la comentada limitación o “condición” que le había fijado el artículo 3° de la Ley 137 de 1959, es decir, les dio la libre disposición de los mismos, y por ende pasaron a ser bienes de propiedad y dominio del municipio donde se encuentren, pero en el marco de los objetivos y fines de la Ley 388 en cita, ya que en palabras de la Sala de Consulta y Servicio de esta Corporación, consignadas en el concepto ya referenciado:

“...es lógico entender que la cesión de los baldíos urbanos efectuada en esa misma ley, debe integrarse a la totalidad del ordenamiento territorial y manejarse con miras a su cabal realización. De esta manera, las finalidades de la cesión de los baldíos a las entidades territoriales son entonces las previstas en las leyes 9a. y 388 y, como se verá enseguida, las de la ley 768 de 2002, mas no el arbitrio rentístico que se desprende de la ley 137 de 1959.

⁹ El parágrafo del artículo 4° del Decreto 3313 de 1965, reglamentario del artículo 7° de la Ley 137 de 1959, estableció: “Los municipios no deberán efectuar ventas a una misma persona por extensiones superiores a dos mil metros cuadrados de conformidad con la limitación prevista en el artículo 7° de la ley 98 de 1928.”

¹⁰ Historia de las leyes Tomo VIII. 1959. Exposición de motivos, págs 104 y 105.

De esta afirmación se desprende que los ocupantes de los inmuebles baldíos urbanos carecen de derecho a la adjudicación o compra del inmueble, pues los municipios o distritos deben destinar los mismos a realizar los fines de las leyes de ordenamiento territorial, tales como: vías públicas, espacio urbano, servicios públicos, programas de vivienda de interés social, etc. Los municipios y distritos tienen entonces la obligación de recuperar los bienes baldíos ocupados con el fin de dedicarlos a las finalidades mencionadas.¹¹ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

En consecuencia, no resulta aplicable el numeral 12 del artículo 152 del CPACA pues, se repite, el caso no versa sobre la adjudicación de bienes baldíos.

Ahora bien, en cuanto al medio de control para demandar el acto administrativo contenido en la Resolución No. 004 de 1979, se tiene que la parte actora eligió el de simple Nulidad que se encuentra regulado por el artículo 137 del CPACA y que en su parágrafo única que “*Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.*”, el cual regla a su turno en trámite del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, sin que esto signifique que su escogencia quede al arbitrio del actor sino que dependerá de los fines, móviles y motivos que lleven a su ejercicio.

Al respecto el consejo de Estado, ha considerado:

*“...la Sala reitera que únicamente resulta procedente demandar en acción de **simple nulidad** los actos administrativos de contenido particular y concreto, cuando representen un interés superior y significativo para la comunidad en general, porque amenacen el orden público, social o económico del país y no conlleven un restablecimiento automático del derecho para el demandante.*

En este evento, la sentencia solamente producirá la restauración del orden jurídico en abstracto y no podrá generar el restablecimiento del derecho subjetivo que se hubiera afectado.

Cabe destacar que la restauración del orden jurídico en abstracto puede implicar el restablecimiento de derechos vinculados directamente al interés público, más no a la esfera patrimonial de quien no demandó en la acción pertinente de manera oportuna.

En virtud de lo expuesto, si el restablecimiento de derechos subjetivos fuere automático, por el solo efecto de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos cuestionados, la acción de simple nulidad no procedería, a menos que se hubiere interpuesto a tiempo para tramitarse como acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafonto Pianeta, Bogotá, D. C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil ocho (2008). Radicación número: 13001-23-31-000-2000-99073-01.

Así mismo, la legitimación en la causa para demandar recae en “toda persona” y como causales para alegar la nulidad del acto, se puede invocar la infracción de las normas en que deberían fundarse, la falta de competencia, la expedición irregular, el desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, la falsa motivación, o la desviación de poder.

*Por su parte, la acción de **nulidad y restablecimiento del derecho** puede ser iniciado por toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, quine podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño.*

En ese sentido, sólo puede ser ejercido por la persona que ha sido lesionada por un acto de la administración en defensa de un interés particular y concreto

Así las cosas, se prioriza el salvaguardar un derecho subjetivo, anulando el acto acusado y por tanto, restablecer el derecho conculcado en el acto ilegal. Por lo anterior, las reglas que regulan este medio de control son distintas a las establecidas por el legislador para las pretensiones de nulidad simple.”¹²

Por consiguiente, una vez analizado el libelo introductorio de la demanda resulta claro que la situación expuesta implica que la finalidad en la presentación de la presente conciliación extrajudicial no corresponde a aquellas que habilitan el ejercicio del medio de control de Nulidad, pues es evidente que la parte demandante pretende conservar el derecho de propiedad que alega sobre el terreno y, como se dijo en párrafos anteriores, dicho medio de control solo es procedente siempre y cuando el restablecimiento de derechos subjetivos no fuere automático, por el solo efecto de la declaratoria de nulidad de los actos administrativos cuestionados, lo cual no ocurre en el caso concreto.

Así las cosas, se encuentra que en el *sub lite* la demanda fue encaminada en ejercicio del medio de control equivocado y corresponderá al juez administrativo competente determinar la procedencia de la presente acción.

Lo anterior, teniendo en consideración que el numeral 3° del artículo 155 del CPACA prevé que los jueces administrativos conocerán de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad cuando la cuantía no exceda de 300 SMLMV, y en la demanda se lee que la cuantía se estimó en la suma de \$ 20.000.000, en consecuencia, su conocimiento corresponde al juzgado de origen.

Por lo expuesto y teniendo en cuenta que las determinaciones cuestionadas no corresponden al conocimiento de este Tribunal en primera instancia, resulta pertinente

¹² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejera ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE. 9 de agosto de 2018. Radicación número: 08001-23-31-000-2002-00610-01.

devolver el expediente al Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio para que adelante su trámite, por ser el primero que conoció del mismo.

Se impone, por tanto, dar aplicación a lo normado por el artículo 168 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, se advierte que el examen de la competencia en este caso se ha limitado al factor funcional y de la cuantía por lo que, en lo concerniente a las demás cuestiones distintas corresponden en su estudio al juez natural.

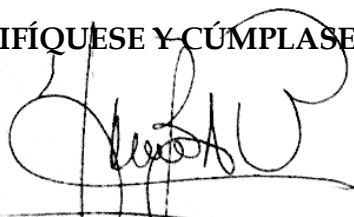
En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la falta de competencia del Tribunal Administrativo del Meta, por los motivos antes señalados.

SEGUNDO: REMITIR el expediente por competencia y a la mayor brevedad posible al Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, quien conocerá del estudio del presente asunto, por ser este el primero que lo conoció.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

MEDIO DE CONTROL: Conciliación Prejudicial
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00043-00
AUTO: Remite por competencia
EAMC