

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, treinta (30) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Ref.: **CUMPLIMIENTO**. *Ocupación indebida de tierras baldías o no adjudicables*. Restitución de extensiones indebidamente ocupadas (art. 74 de la Ley 160 de 1994). Inexistencia de obligación clara, expresa y exigible a favor de la actora. **Denegada por improcedente. Subsidiariedad de la acción de cumplimiento**. Disputas jurídicas relativas a dominio, posesión o tenencia de inmuebles rurales: deben ventilarse ante los jueces naturales.

Accionante: GLORIA MAGDALENA REYES DE ALVIRA  
Accionado: AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS  
Radicación: 850012333002-2018-0041-00

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en el proceso constitucional de la referencia; la actora solicita el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 74 de la Ley 160 de 1994 y que se ordene la restitución de las tierras que dijo fueron indebidamente ocupadas en el predio denominado La Bendición, municipio de Yopal, por ser de su propiedad.

HECHOS RELEVANTES

La demandante señaló que es propietaria del predio La Bendición, ubicado en la vereda La Unión del municipio de Yopal; pese a ello, el INCODER adjudicó varias franjas de terreno<sup>1</sup>. Posteriormente, mediante Resolución 2921 del 17/06/1987 declaró que no habían salido del patrimonio del Estado y, por tanto, eran baldíos los terrenos que conforman dicho predio, salvo las porciones adjudicadas, decisión que luego revocó mediante Resolución 3959 del 19/08/1988, por la cual ordenó realizar las diligencias de extinción de dominio.

Adujo que años después, a través de Resolución 1419 del 28/06/2001, se declaró extinguido el derecho de dominio privado sobre parte del predio rural en mención, decisión contra la cual interpuso recurso de reposición, el que dio lugar a revocar dicho acto administrativo mediante Resolución 2766 del 17/10/2007.

Resaltó que, pese a la decisión contenida en la Resolución 2766 del 17/10/2007 en la que se evidenció que no había lugar a extinguir a favor de la Nación el derecho de dominio privado del predio La Bendición, no le fueron devueltas las tierras indebidamente ocupadas como lo ordena el art. 74 de La Ley 160 de 1994.

<sup>1</sup> A través de Resoluciones 288 del 20/01/1977, 377 del 17/06/1983, 667 del 17/06/1983, 333 del 20/11/1980, 273 del 20/06/1980, 170 del 23/1976, 684 del 29/11/1982, 13585 del 09/09/1969, 183 del 23/06/1976, 247 del 05/03/1982, 86 del 05/02/1982, 546 del 02/08/1982, 1505 del 28/12/1984, 458 del 21/08/1981, 81 del 05/02/1982, 82 del 05/02/1982 y 86 del 05/02/1982.

Por último, señaló que la Agencia Nacional de Tierras le informó, en virtud de las órdenes emitidas en fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Casanare, que es necesario realizar un procedimiento de revocatoria directa.

### PRETENSIONES

La parte actora pretende que la Agencia Nacional de Tierras – ANT dé cumplimiento a lo ordenado en el art. 74 de la Ley 160 de 1994 y que se ordene la restitución de las extensiones de tierra que actualmente se encuentran indebidamente ocupadas por particulares.

### ACTUACIÓN PROCESAL

La acción fue instaurada el 26 de abril de 2018 (fol.98), fue repartida ese mismo día y se puso a disposición del magistrado sustanciador al día siguiente (fol.98 vta.). El 27/04/2018 se profirió auto en el que se inadmitió la demanda; con el fin de garantizar el debido proceso de quienes pudieran tener interés en el litigio se indicó que debía precisarse el nombre, dirección para notificar y citar y bajo qué título ocupan todo o parte del predio pretendido, las personas que actualmente tengan o pretendan tener algún tipo de derecho real, simple ocupación o tenencia en el inmueble.

Se identificaron como presuntos ocupantes de parte del predio La Bendición trece personas<sup>2</sup>, con los datos para ubicarlos en sitios rurales de la vereda La Unión - Yopal (fol.102).

Por auto del 08/05/2018 (fol.108) se admitió la demanda, se ordenó notificar dicha decisión al representante legal de la ANT, se le requirió para que informara y acreditara las razones por las que, pese a la decisión contenida en la Resolución 2766 del 17/10/2007 en la que se indicó que no había lugar a extinguir a favor de la Nación el derecho de dominio privado del predio La Bendición, no fueron devueltas las tierras reclamadas por la accionante e hiciera las precisiones correspondientes; además, se vincularon como terceros con interés las personas naturales reportadas por la accionante<sup>3</sup>.

En auto del 23/05/2018 (fol.146) se requirió a la parte actora para que completara las publicaciones del aviso como se le ordenó en el admisorio y se dispuso la inscripción en el Registro Nacional de Personas Emplazadas de los terceros con interés vinculados, según petición de la demandante (fol.139).

El 24/05/2018 la parte actora remitió certificaciones acerca de la publicación adicional del aviso en emisora del municipio de Yopal los días 15 y 16 de mayo de 2018 (fols.153 y 154).

---

<sup>2</sup> Humberto Laverde Grosso, Avigail Calderón de Laverde, Adolfo Rodríguez Ardila, Alfonso Jiménez Castañeda, Sebastián Montenegro Roa, Diome Castañeda Torres, Andrés Romero Márquez, Gilberto Vargas Vargas, Pablo Emilio Pulido Pérez, Fanny Varela, Rafael Castillo, Cenia Rojas de Galeano y Pompilio de Jesús Rodríguez.

<sup>3</sup> A estos últimos, se les debía notificar por aviso que se fijaría por el término de un (1) día en la sección de noticias y novedades de la página principal del portal web de la Rama Judicial; link de avisos a la comunidad del Tribunal Administrativo de Casanare – Secretaría y en alguna emisora de Yopal, a cargo de la parte actora, por no menos de 3 veces.

Secretaría informó (folio 155) que no se obtuvo pronunciamiento de los terceros con interés vinculados en el presente trámite.

#### RÉPLICA DE LA PARTE PASIVA

**Agencia Nacional de Tierras – ANT** (fol.116): Indicó que la mayoría de los hechos narrados en la demanda requieren de prueba. Se opone a la afirmación relativa a que la ANT se ha negado a dar cumplimiento al art. 74 de la Ley 160 de 1994, pues mediante radicación 20174200884711 del 15/11/2017 la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión informó a la actora que se procedió a solicitar a la Oficina de Gestión Documental y Archivo el préstamo de los expedientes de titulación de las resoluciones de adjudicaciones con el fin de verificar si es procedente iniciar el procedimiento de revocatoria directa de titulación de baldíos previsto en el Decreto 902 de 2017. Resaltó que la ANT tiene un trámite administrativo activo.

Se opuso a las pretensiones de la demanda y propuso las siguientes excepciones:

**Ausencia del requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento:** Señaló que la parte actora no cumplió con el requisito de procedibilidad contemplado en el art. 8 de la Ley 393 de 1997, como quiera que lo que radicó ante la ANT fue una petición del 28/06/2017 con la finalidad de que se devolviera un predio denominado La Bendición y no que se cumpliera el art. 74 de la Ley 160 de 1994. Resaltó que la ANT no se ha negado ni ratificado el incumplimiento de una norma con fuerza material de ley. En este momento el trámite administrativo está en curso.

**Ausencia de omisión o incumplimiento:** Insistió en que la ANT tiene un trámite administrativo activo, que culminará con una respuesta de fondo al problema jurídico planteado por la accionante. Mediante radicación 20174200884711 del 15/11/2017 se le indicó que era necesario analizar un eventual procedimiento de revocatoria directa.

**Existencia de un fallo de tutela, cosa juzgada (otro mecanismo judicial):** Señaló que el Tribunal Administrativo de Casanare mediante sentencia de tutela del 13/09/2017 declaró vulnerado el derecho fundamental de petición y dentro del trámite de verificación de fallo se exhortó a la ANT para que determinara la viabilidad o no de la revocatoria directa, por lo que la accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial que se encuentra en trámite. Solicitó aplicar el art. 9 de la Ley 393 de 1997, el cual prevé que la acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante tutela.

#### PRONUNCIAMIENTO PARTE ACTORA – TRASLADO EXCEPCIONES

En cuanto a la ausencia del requisito de procedibilidad, adujo que se encuentra más que agotado, como quiera que el 28/06/2017 de manera formal se le solicitó a la entidad demandada la devolución del predio La Bendición, citándose de manera expresa el art. 74 de la Ley 160 de 1994; sin embargo, ante su silencio, se instauró acción de tutela frente a la cual el Tribunal Administrativo de Casanare ya profirió sentencia de fondo.

Respecto de la excepción denominada “ausencia de omisión o incumplimiento”, adujo que en efecto la ANT le indicó que para recuperar las extensiones de tierra indebidamente ocupadas era necesario realizar un procedimiento de *revocatoria directa* de las resoluciones de adjudicación, aun sabiendo que mediante Resolución 2766 del 17/10/2007 dicha entidad ordenó revocar todas las resoluciones mediante las cuales se habían adjudicado varias

franjas de terreno del predio La Bendición. En ese sentido se está alegando la necesidad de realizar un análisis que ya se hizo, incumpliendo injustificadamente una norma.

En cuanto a la excepción "*existencia de un fallo de tutela y cosa juzgada*", advirtió que no es posible solicitar el cumplimiento de una norma a través de una acción distinta a la de cumplimiento. La tutela tuvo como finalidad el amparo del derecho fundamental de petición.

## CONSIDERACIONES

1ª Aspectos procesales. Legitimación. Obra como demandante una persona natural y se ha convocado por pasiva a una autoridad del orden nacional, que tiene a su cargo la ejecución de políticas de ordenamiento social de la propiedad rural<sup>4</sup>; comparecieron y fueron oídas oportunamente. No hay reparos en torno a dichos presupuestos procesales del fallo de fondo.

Por su parte, no se obtuvo pronunciamiento alguno de los terceros con interés vinculados al presente trámite mediante auto del pasado 08/05/2018, pese a que se desplegaron múltiples mecanismos de publicación para enterarlos.

1.1 Pronunciamiento sobre prueba testimonial: La parte actora solicitó se decrete el testimonio del señor Juan Gonzalo Alvira Reyes; no se dispuso oírlo por tres razones concurrentes: i) no se precisó su objeto; ii) de acuerdo con la teoría de caso de la parte actora, las pruebas documentales allegadas permiten identificar el conflicto y adoptar decisión de fondo; y iii) la celeridad del trámite de este asunto constitucional no da espera a los rituales ordinarios de sustanciación y discusión probatoria.

2ª Renuencia. Se tuvo como documento constitutivo de renuencia para los efectos señalados en el art. 8 de la Ley 393 de 1997 la petición elevada por la accionante el 28/06/2017 en la que solicitó a la ANT ordenar la restitución de las extensiones de tierras indebidamente ocupadas; allí efectivamente se invocó como fundamento el art. 74 de la Ley 160 de 1994, luego en lo esencial la Administración conoció oportunamente el conflicto y la pretensión.

2.1 En oportunidad anterior, este Tribunal se pronunció acerca de la constitución en *renuencia* a la autoridad accionada como dicho requisito de procedibilidad, así:

"La Ley 393 de 1997, art. 8<sup>5</sup>, exige *constituir en renuncia*, salvo excepcionales circunstancias que no se invocaron en el caso, esto es, una especie de agotamiento previo del mecanismo de reclamación ante la autoridad presuntamente incumplida; si ella no responde (10 días) o se *ratifica* en su "incumplimiento" o posición, se abre paso a la jurisdicción. Constituye típico requisito de procedibilidad (art. 161-3 CPACA).

<sup>4</sup> Decreto 2363 de 2015.

<sup>5</sup> **Artículo 8º.- Procedibilidad.** La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

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. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable para el accionante, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho.

CUMPLIMIENTO - RECHAZA POR IMPROCEDENTE. Art. 74 DE LA LEY 160 DE 1994. Derechos reales controvertidos.

El legislador no introdujo condiciones sacramentales para *reclamar* ni se ha definido una liturgia; de ahí que el juez, al examinar la viabilidad de dar paso a la jurisdicción **debe privilegiar acceso efectivo como derecho fundamental**, facilitar el ejercicio del medio de control y admitir demanda y decidir el fondo del conflicto, siempre que se identifiquen los dos objetivos definidos por la ley: i) que la autoridad haya podido conocer *previamente* el reclamo o inconformidad del futuro actor; y que ii) ella haya reiterado su posición acerca del asunto, o guarde silencio. La falta de técnica de la redacción de la norma no autoriza construir barreras que erosionan el núcleo esencial de un derecho fundamental<sup>6</sup>.

2.2 De acuerdo con lo anterior, la autoridad conoció la existencia del conflicto en virtud de la petición elevada por la parte actora en el mes de junio de 2017, en la que se invocó como fundamento normativo el art. 74 de la Ley 160 de 1994<sup>7</sup>. Para entonces la ANT optó por guardar silencio; solo frente a la sentencia estimatoria de tutela del 13/09/2017<sup>8</sup>, se le indicó que analizaría la procedencia de la revocatoria directa de los actos administrativos de acuerdo con lo previsto en el Decreto 902 del 29/05/2017<sup>9</sup>, pero nada se dijo acerca de la concreta solicitud de restitución, ni se hizo referencia a la norma en mención (Ley 160 de 1994); por ello se tiene por cumplido el aludido requisito de procedibilidad en lo que atañe a la *autoridad* que debía decidir.

Se advierte que la acción de tutela también instaurada por la accionante tuvo como finalidad amparar el derecho fundamental de petición, como quiera que la ANT dejó vencer el término legal para dar respuesta a la solicitud presentada en el mes de junio de 2017; mientras que ahora, en sede de *cumplimiento*, solicita la restitución de los inmuebles ocupados por terceros en virtud de lo dispuesto en el art. 74 de la Ley 160 de 1994, norma invocada en la mencionada solicitud presentada ante la ANT.

3ª Hechos relevantes probados: Con los medios aportados en la intervención inicial de cada parte ha quedado documentado lo siguiente:

3.1 Mediante petición dirigida a la ANT el 28/06/2017 la señora Gloria Magdalena Reyes de Alvira solicitó la devolución de un terreno con área de 1.826 hectáreas, denominado la Bendición, ubicado en la vereda La Unión del municipio de Yopal, en cumplimiento de lo establecido en la Resolución 2766 del 2007 e invocó como fundamento jurídico el art. 74 de la Ley 160 de 1994 (fol.14).

3.2 La accionante allegó certificado de tradición del inmueble La Bendición núm. 17070689456534444, matrícula 470-7619, en el que se observan anotaciones relativas a existencia de procesos de pertenencia, extinción del derecho de dominio privado, embargos y revocatoria del acto administrativo que declaró baldíos los terrenos que lo conforman (fol.19).

3.3 También trajo copia de los siguientes actos administrativos:

<sup>6</sup> TAC, sentencia (acción de cumplimiento) del 21/01/2016, radicación 850012333002-2015-00350-00, ponente Néstor Trujillo González. Disposiciones generales del gobierno nacional para la cofinanciación de los proyectos productivos municipales en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.

<sup>7</sup> Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

<sup>8</sup> Radicación: 850012333002-2017-00179-00, ponente Néstor Trujillo González.

<sup>9</sup> Por la cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

CUMPLIMIENTO - RECHAZA POR IMPROCEDENTE. Art. 74 DE LA LEY 160 DE 1994. Derechos reales controvertidos.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

ACU 850012333002-2018-0041-00 pág. 6

Resolución 0288 del 20/01/1977 (fol.24)	Adjudicó extensión de 61 hectáreas con 6.000 metros cuadrados del predio La Bendición a Humberto Laverde Grosso y Avigail Calderón Laverde.
Resolución 677 del 17/06/1983 (fol.27)	Adjudicó 44 hectáreas con 4.500 metros cuadrados a Adolfo Rodríguez Ardila.
Resolución 667 del 17/06/1983 (fol.33)	Adjudicó 8 hectáreas con 5.500 metros cuadrados a Humberto Laverde Grosso.
Resolución 0333 del 20/11/1980 (fol.36)	Adjudicó 9 hectáreas con 6.500 metros cuadrados a (ilegible).
Resolución 0273 del 20/16/1980 (fol.39)	Adjudicó 5 hectáreas con 5.125 metros cuadrados a Sebastián Montenegro Roa.
Resolución 0170 del 23/06/1976 (fol.40)	Adjudicó 1 hectárea con 8.375 metros cuadrados a Diome Castañeda Torres.
Resolución 0684 del 29/11/1982 (fol.41)	Adjudicó 4 hectáreas con 1.500 metros cuadrados a Andrés Romero Márquez.
Resolución 13585 del 09/09/1969 (fol.42)	Adjudicó 49 hectáreas con 7.500 metros cuadrados a Gilberto Vargas Vargas.
Resolución 183 del 23/06/1976 (fol.43)	Adjudicó 77 hectáreas con 3.500 metros cuadrados a Pablo Emilio Pulido.
Resolución 247 del 05/05/1982 (fol.44)	Adjudicó 26 hectáreas con 1.000 metros cuadrados a Pablo Emilio Pulido.
Resolución 0086 del 05/02/1982 (fol.45)	Adjudicó 118 hectáreas con 2.540 metros cuadrados a Pablo Emilio Pulido.
Resolución 0546 del 02/08/1982 (fol.46)	Adjudicó 51 hectáreas con 2.818 metros cuadrados a Rafael Castillo.
Resolución 01505 del 28/12/1984 (fol.47)	Adjudicó 122 hectáreas con 7.000 metros cuadrados a Cnelia Rojas de Galeano.
Resolución 0458 del 21/08/1981 (fol.48)	Adjudicó 123 hectáreas con 1.000 metros cuadrados a Cnelia Rojas de Galeano.
Resolución 081 del 05/02/1982 (fol.49)	Adjudicó 16 hectáreas con 5.500 metros cuadrados a Pompilio de Jesús Rodríguez.
Resolución 082 del 05/02/1982 (fol.50)	Adjudicó 103 hectáreas con 103 metros cuadrados a Fanny Varela.
Resolución 05249 del 26/10/1984 (fol.52)	Por medio de la cual INCODER inicia diligencias administrativas tendientes a calificar la situación jurídica desde el punto de vista de la propiedad del predio rural denominado La Bendición del municipio de Yopal.
Resolución 2921 del 17/06/1987 (fol.54)	Por medio de la cual INCODER declara que NO han salido del patrimonio del Estado y por tanto son baldíos, los terrenos que conforman el predio rural denominado La Bendición, salvo las porciones ya adjudicadas.
Resolución 3959 del 19/08/1988 (fol.63)	Por medio de la cual revoca la Resolución 2921 del 17/06/1987 y ordena iniciar las diligencias de extinción de dominio sobre el predio rural La Bendición.
Resolución 00172 del 07/05/1993 (fol.66)	INCODER decide una vez más iniciar diligencias administrativas tendientes a establecer si conforme a la ley es procedente o no declarar extinguido en todo o en parte del derecho de dominio privado sobre el predio La Bendición.
Resolución 001419 del 28/06/2001 (fol.71)	INCODER declara extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado de la señora Gloria Magdalena Reyes de Alvira sobre parte del predio rural denominado La Bendición.
Resolución 002766 del 17/10/2007 (fol.81)	Por medio de la cual INCODER resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1419 del 28 de junio de 2001. Revocó la Resolución 1419 del 28 de junio de 2001 y en su lugar declaró que no hay lugar a extinguir a favor de la Nación el derecho de dominio privado sobre una parte del predio rural La Bendición.

3.4 El 04/09/2017 la señora GLORIA MAGDALENA REYES DE ALVIRA instauró acción de tutela mediante la cual solicitó el amparo de su derecho fundamental de *petición* vulnerado por la ANT por no dar respuesta de fondo al escrito mediante el cual requirió se ordenara la restitución de las extensiones de tierras que dijo ser suyas y le han sido indebidamente ocupadas.

3.5 Este Tribunal, en sentencia del 13/09/2017, declaró que el director de la ANT vulneró el núcleo esencial del derecho fundamental de *petición*, por omisión de respuesta oportuna, respecto de la solicitud elevada por la accionante el 07 de julio de 2017 y le ordenó que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo emitiera o hiciera emitir respuesta de fondo.

3.6 Dentro del mismo trámite constitucional, el 15/11/2017 se abrió incidente de desacato en contra del director de la ANT por incumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia y el 28/11/2017 se le exoneró de los cargos endilgados; en consecuencia, se prescindió de sanciones. En auto del 12/01/2018 se declararon cumplidas las obligaciones a cargo de la ANT.

#### 4º Problemas jurídicos

4.1 **PJ1:** *¿Es procedente librar orden judicial de cumplimiento del art. 74 de la Ley 160 de 1994<sup>10</sup> con el fin de obtener a favor de la accionante la restitución de una extensión de tierra, que podría pertenecerle, adjudicada por INCODER (hoy ANT) hace varios años a terceros y presuntamente ocupada por otras personas?*

Tesis: No. Pues en virtud de lo dispuesto en el art. 9º de la Ley 393 de 1997<sup>11</sup>, la acción de cumplimiento no procede cuando el afectado tenga o haya tenido otros instrumentos judiciales para lograr el efectivo cumplimiento de la norma, los cuales, para el caso concreto, son los medios de control contra los actos de adjudicación, si allí radica la causa para pedir, así como aquellas acciones civiles ordinarias con las que la actora pudo o puede hacer valer contra otros terceros ocupantes de hecho sus presuntos derechos sobre el predio rural disputado.

4.1.1 La acción de cumplimiento se caracteriza por ser *subsidiaria* de acuerdo con la norma en cita; al efecto, el Consejo de Estado se ha pronunciado así:

“La subsidiariedad implica la **improcedencia** de la acción, si se cuenta con otros mecanismos de defensa jurídica para lograr el efectivo cumplimiento de ley o del acto administrativo, salvo que se esté en presencia de una situación gravosa o urgente, que haga desplazar el instrumento judicial ordinario, como salvaguarda de un perjuicio irremediable. Igual a lo que acaece frente a la tutela, pues se trata de instrumentos judiciales residuales y no principales... a manera enunciativa por vía de ejemplo, la acción constitucional en estudio no procede para exigir el cumplimiento de

---

<sup>10</sup> “En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, el Instituto ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el art. 318 del C.P. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para la restitución se haga efectiva”.

PARÁGRAFO 2o. No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando se demuestre que el peticionario deriva su ocupación, del fraccionamiento de los terrenos u otro medio semejante, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, o cuando se tratare de tierras que tuvieran la calidad de inadjudicables.

<sup>11</sup> Por la cual se desarrolla el art. 87 de la Constitución Política.

obligaciones consagradas en los contratos estatales , imponer sanciones , hacer efectivo los términos judiciales de los procesos , o perseguir indemnizaciones , por cuanto, para dichos propósitos, el ordenamiento jurídico establece otros cauces procesales, al tratarse de situaciones administrativas no consolidadas<sup>12</sup>.

4.1.2 En consecuencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, dicha acción o medio de control resulta improcedente cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o acto administrativo, excepto que de no proceder el juez constitucional, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

De acuerdo con lo señalado por el superior funcional, la razón de ser de esta causal de improcedencia es garantizar que la resolución de las diferencias jurídicas sea efectuada por el juez natural, bajo el trámite que el ordenamiento jurídico ha establecido como propio para ello y evitar así la alteración de las competencias que han sido radicadas en las diferentes jurisdicciones.

Por ello el medio de control de cumplimiento no puede ser concebido como un instrumento paralelo a los medios judiciales ordinarios, porque es un mecanismo residual y subsidiario. Ahora bien, el juez de la acción de cumplimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, pese a la existencia de un instrumento judicial, podría pronunciarse de fondo con relación a la solicitud siempre y cuando se acrediten los presupuestos de *necesidad, urgencia, gravedad e inminencia del perjuicio*, lo cual no ocurrió en el caso concreto como más adelante se concluirá.

4.2 **PJ2:** *¿Consagra el art. 74 de la Ley 160 de 1994 una obligación clara, expresa y exigible a favor de la accionante, de la cual se derive el derecho a que se le restituyan las extensiones de tierra que al parecer se encuentran indebidamente ocupadas por terceros y que en su momento fueron adjudicadas por el INCODER (hoy ANT) ?*

Tesis: No. El art. 74 de la Ley 160 de 1994 alude a la restitución *a favor del Estado* de tierras indebidamente ocupadas. La actora no puede reclamar derechos reales sobre un inmueble con fundamento en dicha norma, pues no es fuente de aquellos ni está legitimada por activa para reclamar en nombre del Fisco, ni ha ejercido eventual contencioso popular para la defensa de derechos e intereses colectivos; para la protección de los que pueda tener en el ámbito de la propiedad privada, existen mecanismos ordinarios para hacer valer sus presuntos derechos sobre el predio, sea por haberse adjudicado por las autoridades con presunta violación de la ley, o que estén ocupados por terceros por vías de hecho.

4.2.1 Naturaleza y alcances del medio de control "acción de cumplimiento"<sup>13</sup>. Simetría con el ejecutivo. *Reiteración.* Esta Corporación ha hecho referencia en reiteradas ocasiones a la naturaleza y alcances del medio de control o acción de cumplimiento, así:

<sup>12</sup> Sala Plena Contenciosa Administrativa, Sección Quinta, sentencia del 27/03/2014, radicación 250002341000-2013-00444-01, ponente Alberto Yepes Barreiro.

<sup>13</sup> En igual sentido ver: TAC, ACU del 21/01/2016, radicación 850012333002-2015-00350-00, ponente Néstor Trujillo González; sentencia ACU del 16/02/2012, radicado 850013331002-2011-00807-01 del mismo ponente.

“Frente al medio de control *de cumplimiento* la Sala ha precisado que lo retomó el Constituyente de 1991 en el artículo 87, ahora como una acción especial que superó las limitaciones de la antigua legislación ordinaria que ya la había consagrado para ciertos eventos; su desarrollo vigente permite que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para exigir el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, aunque no con carácter absoluto pues el legislador introdujo una restricción específica en el párrafo del artículo 9º, que afianza el principio de separación de poderes y funciones públicas y tiende a impedir al juez constitucional convertirse en *ordenador* de gasto público, fenómeno que podría desplazar a los titulares naturales de esa función ungidos democráticamente y desfigurar la articulación entre programas de gobierno acogidos en los certámenes electorales, planes de desarrollo y ejercicios periódicos de planeación presupuestal<sup>14</sup>.

También se ha señalado que por su carácter residual y limitado no es factible constituir obligaciones sino tan solo **exigir la ejecución de las que surjan inequívocamente del ordenamiento (ley o acto administrativo)**, como si se tratara de una especie de **título ejecutivo de hacer**, por ello se ha validado aunque con reservas el símil que hacen algunos intérpretes entre la acción de cumplimiento y la ejecutiva: en ambos casos ha de verificarse la existencia de una **obligación clara, expresa y actualmente exigible** para que puedan acogerse las pretensiones de quien demanda.<sup>15</sup>

El superior funcional al respecto ha indicado que: *“las condiciones que debe tener la ley o el acto administrativo cuyo cumplimiento se impetre, deben ser semejantes a las del título ejecutivo, vale decir, contener una obligación clara, expresa y exigible. Ello debe ser así, precisamente para evitar que una acción como la de **cumplimiento** pueda convertirse en una de **conocimiento** para crear o establecer la obligación que la autoridad debe ejecutar<sup>16</sup>”<sup>17</sup>.*

**4.2.2 Carácter ejecutivo.** De igual forma, la Sala Corporación ha señalado que la línea jurisprudencial del superior funcional, que se ha ocupado del carácter residual y limitado del medio de control aludido<sup>18</sup>, ha precisado que en dicho escenario no es factible constituir obligaciones sino tan solo exigir la ejecución de las que surjan inequívocamente del ordenamiento (ley o acto administrativo)<sup>19</sup>; se ha enfatizado así:

Esta Corporación ha dicho que las condiciones que debe tener la ley o el acto administrativo cuyo cumplimiento se impetre, deben ser semejantes a las del título ejecutivo, vale decir, contener una **obligación clara, expresa y exigible**. Ello debe ser así, precisamente para

<sup>14</sup> TAC, sentencia del 28/07/2010. N. Trujillo, expediente 2010-00188-01. Reiteración del mismo ponente en sentencias del 06/09/2013 y 15/08/2014, radicados 850013331002-201300198-01 y 850013333002-2014-00153-01.

<sup>15</sup> TAC, sentencia del 07/07/2008, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850013331002-2008-00032-01 (2008-055). Reiteración en sentencias del 7 de abril y 25 de noviembre de 2011 y del 06/09/2013, expedientes 850013331002-2011-00075-01, 850013331002-2011-00529-01 y 850013331002-201300198-01, del mismo ponente.

<sup>16</sup> CE, 2ª-A, sentencia del 30 de julio de 1998, N. Pájaro, ACU-367, Quiceno Vs. Sevilla. La Sección Primera recalco que el deber omitido ha de ser absoluto, exento de condiciones cuyos presupuestos fácticos deban acreditarse en debates complejos: ver sentencia del 13 de diciembre de 1999, J. A. Polo, ACU- 1072, Martínez Vs. Cundinamarca. Y la Cuarta precisó que esta vía constitucional no puede devenir en contenciosa, para discutir y establecer el eventual derecho del demandante: sentencia del 10 de abril de 2003, L. López, expediente 250002325000-2002-02936-01, Mecánica JR Ltda. Vs. Ministerio de Trabajo. Recientemente, en sentencia del 13 de agosto de 2014, ponente Susana Buitrago Valencia, radicado 76001-23-33-000-2014-00011-01(ACU), se precisó que la norma que se cita como incumplida debe contener una obligación clara, expresa y actualmente exigible, características que deben estar presentes para que prospere la acción de cumplimiento.

<sup>17</sup> TAC, sentencia del 15/08/2015, radicado 850013333002-2014-00153-01, ponente Néstor Trujillo González. Subsidio para vivienda.

<sup>18</sup> CE, 3ª, **sentencia del 22 de enero de 1998**, R. Hoyos, ACU-120, Tirado Vs. Corozal.

<sup>19</sup> TAC, sentencia del 06/09/2013, radicado 850013331002-201300198-01, ponente Néstor Trujillo González. Reiteración en sentencia **ACU del 21/01/2016**, radicación 850012333002-2015-00350-00 del mismo ponente.

evitar que una acción como la de **cumplimiento** pueda convertirse en una de **conocimiento** para crear o establecer la obligación que la autoridad debe ejecutar<sup>20</sup>.

4.2.3 De acuerdo con las características de este medio de control, se advierte que es de carácter **residual y limitado y no es factible por su senda constituir obligaciones**, tal como lo pretende la actora, sino tan solo exigir la ejecución de las que surjan inequívocamente del ordenamiento, las cuales no se evidencian en este caso pues, como se dijo, se trata de una especie de título ejecutivo de hacer, que no existe, como a continuación pasa a verse.

4.2.3.1 El art. 74 de la Ley 160 de 1994<sup>21</sup>, señala lo siguiente:

"En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, **el Instituto ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas**, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el art. 318 del C.P. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para la restitución se haga efectiva.

(...)

PARÁGRAFO 2o. No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando se demuestre que el peticionario deriva su ocupación, del fraccionamiento de los terrenos u otro medio semejante, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, o cuando se tratara de tierras que tuvieren la calidad de inadjudicables".

4.2.3.2 La norma en cita no consagra una obligación *clara, expresa y exigible* en favor de la parte actora, toda vez que de su lectura y de los otros preceptos que constituyen el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994, con relación a los *baldíos nacionales*, se observa que la *restitución* de las extensiones indebidamente ocupadas a la que se hace referencia *es a favor del Estado*, luego no puede pretenderse invocando dicha disposición normativa que un particular adquiera o haga valer presuntos derechos concretos sobre un inmueble como lo expone en su teoría de caso la accionante a través del medio de control de cumplimiento.

Bajo esos presupuestos, se constata que la norma invocada en la demanda no cumple con los requisitos aludidos en el marco dogmático que precede, para que sea exigible por la actora por la vía del medio de control de cumplimiento.

Se trata además de una discusión de fondo que alude al presunto derecho real de dominio de la actora sobre el predio disputado, que puede obedecer a una o varias hipótesis, tales como, que se haya adjudicado un terreno privado como si fuera baldío, sin serlo; que se trate de efectivo baldío y los adjudicatarios no tengan derecho a ganarlo por efectiva explotación económica; que los tales ocupantes coincidan con los adjudicatarios en virtud de actos administrativos que se discutan en sede judicial; o que hayan arribado al inmueble de hecho. Todos escenarios que tienen otras vías

<sup>20</sup> CE, 2ª-A, **sentencia del 30 de julio de 1998**, N. Pájaro, ACU-367, Quiceno Vs. Sevilla. La citación corresponde al fallo reiterativo del 17/07/2008, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850013331002-2008-00032-01. Reiteración reciente en **ACU del 21/01/2016**, radicación 850012333002-2015-00350-00 del mismo ponente.

<sup>21</sup> Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

procesales y deben desembocar en sentencias declarativas, dada la antigüedad de la ocupación y del litigio, campos vedados al medio de control de cumplimiento en virtud de la *subsidiariedad* que lo caracteriza.

### 5º Caso concreto

5.1 Se tiene que:

- ✓ La señora Gloria Magdalena Reyes de Alvira, a través del medio de control de cumplimiento con base en el art. 74 de la Ley 160 de 1994, pretende obtener a su favor la restitución de las extensiones de tierra que presuntamente le pertenecen (predio La Bendición, vereda La Unión del municipio de Yopal) y que según su criterio fueron indebidamente ocupadas,
- ✓ Con la demanda allegó certificado de tradición del inmueble La Bendición, en el que se registran anotaciones relativas a pleitos judiciales ordinarios de pertenencia, embargos, extensión del derecho de dominio privado, entre otros; además, allegó varios actos administrativos en los que el INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) adjudicó franjas de terreno a diferentes personas que fueron vinculadas como terceros con interés en el presente trámite sin que se hubiese obtenido su pronunciamiento.

5.2 Bajo ese contexto y de acuerdo con lo expuesto en la parte dogmática de la presente providencia, las pretensiones propuestas a través del medio de control instaurado por la parte actora no son viables porque: i) lo dispuesto en el art. 74 de la Ley 160 de 1994 no genera *per se* obligación **clara, expresa y exigible** cuyo cumplimiento derive en la restitución a favor de la accionante de las franjas de terreno al parecer ocupadas de forma indebida en el predio La Bendición; ii) se trata de una discusión que le compete a la jurisdicción ordinaria, pues en este escenario constitucional no se evidencia cuál sea el *título ejecutivo* que contiene una *obligación de hacer exigible por la accionante*, y iii) ello debe ser así, precisamente, para evitar que la de cumplimiento se convierta en una controversia de conocimiento para crear obligaciones a cargo de la entidad accionada.

5.3 Pese a lo anterior, debe precisarse que no le asiste razón a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) cuando señala que se ha configurado cosa juzgada en virtud del fallo de tutela proferido el 13/09/2017 en el que se amparó el derecho fundamental de petición. Acá se discute **el cumplimiento** del art. 74 de la Ley 160 de 1994, con pretensión de restitución de terrenos del predio La Bendición de Yopal, que no prospera, en virtud de la subsidiariedad que caracteriza a este medio de control; en la tutela se ventiló el núcleo del derecho a obtener respuesta de fondo, ahora, el sentido de la decisión que profirió la autoridad Administrativa, que lo fue anunciar más estudios para establecer la pertinencia de revocar *adjudicaciones* y otros actos antiguos.

6ª Costas. No se impondrán pues no se vislumbra conducta procesal impropia del litigante vencido, acorde con la línea de ponderación que sigue la Sala<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> TAC, sentencia del 28/02/2013, ponente Néstor Trujillo González, radicado 850012333002-2012-00201-00; autos del 21/03/2013, mismo ponente, radicados 850013333001-2012-00026-01 y 2012-00030-01. Expresa reiteración, en sede de medio de control de CUMPLIMIENTO - RECHAZA POR IMPROCEDENTE. Art. 74 DE LA LEY 160 DE 1994. Derechos reales controvertidos.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

1º **DECLARAR improcedente** el medio de control de cumplimiento que promovió la señora GLORIA MAGDALENA REYES DE ALVIRA en contra de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT), relativas a restitución del inmueble La Bendición, ubicado en la vereda La Unión (Yopal), presuntamente ocupado de manera irregular por terceros, acorde con las razones indicadas en la motivación.

2º Reconocer personería al abogado Luis Felipe Zamora Cadena (T.P. 288.291 del C.S. de la J.) integrante de la firma LITIGAR PUNTO COM S.A. como apoderado de la Agencia Nacional de Tierras – ANT conforme al memorial poder obrante a folio 128.

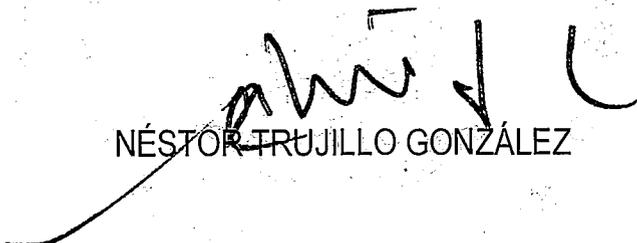
3º Sin costas en la instancia.

4º En firme lo resuelto, líbrense las comunicaciones legales, actualícese el registro y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE por estado electrónico y en el portal web del Tribunal, en el mismo enlace en que se publicó el aviso de convocatoria de los terceros interesados.

(Aprobado en Sala de la fecha, Acta Cumplimiento 2018-00041-00, Gloria Reyes de Alvira VS. ANT. Denegada - improcedente. Firmas, hoja 12 de 12).

Los magistrados,

  
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

  
MIRYAM ESNEDA SALAZAR RAMÍREZ

  
JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Eliana

cumplimiento, en fallo del 25/04/2013, radicado 850012333002-2013-00084-00, mismo ponente. Igualmente, con ponencias del magistrado José Antonio Figueroa Burbano: sentencia del 18/04/2013 (radicado 85001 - 2331 - 001- 2012 - 00213- 00), autos del 18/04/2013 raditaciones 85001 3333 001 2012 00025 01, 85001 3333 001 2012-00027 01 y 85001 3333 001 2012 00025 01) y sentencia del 24/04/2013, entre otras.

CUMPLIMIENTO - RECHAZA POR IMPROCEDENTE. Art. 74 DE LA LEY 160 DE 1994. Derechos reales controvertidos.