

REPÚBLICA DE COLOMBIA**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA****Auto interlocutorio**

PROCESO No.	76001-23-33-004-2017-01824-00
DEMANDANTE	IGLESIA EKKLESIA CENTRO CRISTIANO COLOMBIANO
DEMANDADO	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT
MEDIO DE CONTROL	NULIDAD SIMPLE

Santiago de Cali, Primero (01) de Julio de Dos Mil Veinte (2020)

I. OBJETO DE LA DECISION

Se resolverá la solicitud de medida cautelar formulada por la Iglesia EKKLESIA CENTRO CRISTIANO COLOMBIANO que pretende que se suspenda provisionalmente el siguiente acto administrativo:

- Resolución No. 02348 del 29 de octubre de 1990, proferida por el INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA – INCORA¹, por medio de la cual adjudicó definitivamente a los señores JOSE MARIA HORTUA y FLOR DE LOURDES GRISALES DE HORTUA, el terreno baldío denominado VILLA YOHANA, ubicado en el Corregimiento de la Buitrera del Municipio de Santiago de Cali, con una extensión aproximada 6 hectáreas y 6000 metros cuadrados, señalando que, la adjudicación quedaba amparada por la presunción de derecho establecida en el artículo 6 de la Ley 97 de 1946, por cuanto se demostró que el adjudicatario venía explotando el predio desde hacía 50 años.

¹ El **INCODER**, que reemplazó al **INCORA**, fue liquidado el 06 de diciembre de 2016. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante el Decreto 2363 de 2015, creó la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS-ANT**, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como máxima autoridad de las tierras de la Nación en los temas de su competencia.

II. ARGUMENTOS DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La parte actora, en el escrito de la demanda solicitó la suspensión provisional del acto impugnado, de conformidad con lo previsto en el artículo 231 del CPACA, apoyándose en las mismas disposiciones señaladas como violadas en la demanda.

Afirma la parte demandante que adquirió el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 370-353994 ubicado en la ciudad de Cali, sector Cañaveralejo, zona rural de Corregimiento la Buitrera, vereda la Fonda, que forma parte del predio denominado "*San Luis*", a través de título de compraventa a la Central Hidroeléctrica del Rio Anchicayá Ltda., mediante Escritura Publica No. 3535 del 28 de septiembre de 1990, aclarada mediante Escritura No. 185 del 25 de enero de 1991. Que la iglesia ejerció actos de señor y dueño por más de 26 años continuos, configurándose una posesión material de buena fe sobre el predio de su propiedad.

Que en el año 2016, se hizo presente un ciudadano que no se identificó, aduciendo la propiedad de dicho predio por parte de sus representados, para lo cual exhibió un certificado de tradición con diferente matrícula inmobiliaria No. 370-351454, dentro de la cual se señala la adjudicación que el INCORA le realizó a unos particulares, mediante el acto demandado (Resolución No. 02348 del 29 de octubre de 1990), al señalar falsamente y fraudulentamente que el predio era baldío y que los adjudicatarios lo poseían desde hacía más de 50 años.

Que dicho inmueble fue objeto de dos negocios jurídicos, una compraventa y una adjudicación como un bien baldío, cada negocio con Escritura Publica debidamente solemnizada y dos matriculas inmobiliarias diferentes registradas.

Que, por tanto, la iglesia tiene mayor derecho sobre el bien pues ha realizado una posesión pacífica y de buena fe sobre el mismo, sin que nunca se le hubiera notificado de algún proceso en su contra respecto del derecho de dominio del inmueble.

Para el efecto, aduce que las disposiciones quebrantadas por el INCORA – al adjudicar el lote objeto del litigio fueron los artículos 58 y 83 de la Constitución, el primero garantiza la propiedad privada y derechos adquiridos y el segundo, refiere el principio de la buena fe. Así mismo señala como normas violadas los artículos 675 y 740 del Código Civil y 1, 6 y 8 de la Ley 200 de 1936 – Régimen de tierras.

Señala que el artículo 675 del Código Civil define los bienes baldíos. Que son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.

Por otra parte, señala que, el artículo 740 del mismo Código define la tradición como un modo de adquirir el dominio de las cosas, consistente en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad de intención de transferir el dominio y por otra, la capacidad e intención de adquirirlo.

Que de acuerdo con las anteriores disposiciones es de advertir que el INCORA no hizo un debido estudio para reconocer la naturaleza del predio, ya que el lote objeto del litigio no era un bien baldío, sino que pertenecía a la esfera privada.

Que al respecto la Ley 200 de 1936 – sobre régimen de tierras determinó que se considera como un bien privado y no baldío, los fundos poseídos por particulares que hacen explotación económica por medio de hechos positivos propios de dueño. Que la iglesia ha desarrollado de forma constante e ininterrumpida la posesión y explotación del aludido inmueble, sobre el que de acuerdo con los artículos 6 y 8 de dicha Ley, debían cumplirse las condiciones para que la Nación realizara la extinción del dominio y ordenara la cancelación del registro una vez ejecutoriada dicha declaración, la cual se dictaría con citación y audiencia del dueño y poseedor inscrito del terreno, para pedir y hacer practicar pruebas.

ARGUMENTOS DE LA PARTE DEMANDADA:

La entidad demandada se pronunció sobre la solicitud de medida cautelar por la parte actora, solicitando que sea desestimada por considerar que no se cumplen los requisitos previstos en los artículos 230 y 231 del CPACA para decretar la suspensión provisional de los efectos del acto impugnado.

III. CONSIDERACIONES

3.1. RECUENTO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL ACERCA DE LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL Y LAS MEDIDAS PREVENTIVAS – REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL:

• **LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL:**

El artículo 238 de la Constitución Política establece que la jurisdicción contencioso administrativa podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial. La Corte Constitucional, en sentencia C-834 de 2013 se pronunció respecto a la finalidad de las medidas cautelares, de la siguiente manera:

"(...) Las medidas cautelares, son aquellos mecanismos con los cuales el ordenamiento protege, de manera provisional, y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso. De esa manera el ordenamiento protege preventivamente a quien acude a las autoridades judiciales a reclamar un derecho, con el fin de garantizar que la decisión adoptada sea materialmente ejecutada. Por ello, esta Corporación señaló, en casos anteriores, que estas medidas buscan asegurar el cumplimiento de la decisión que se adopte, porque los fallos serían ilusorios si la Ley no estableciera mecanismos para asegurar sus resultados, impidiendo la destrucción o afectación del derecho controvertido (...)”².

Por su parte, el CPACA, creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos y en su artículo 229 le da una amplia facultad al juez para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias para *“proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”*. Además, indicó que las medidas cautelares proceden: **i)** en cualquier momento; **ii)** a petición de parte -debidamente sustentada; y **iii)** en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

El CPACA en su artículo 230 clasificó las medidas cautelares como: **i) preventivas** (numeral. 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; **ii) conservativas** (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; **iii) anticipativas** (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y **iv) de suspensión** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.

² Corte Constitucional, Sentencia C-834/13. Referencia: Expediente D -9509. Demandante: Martín Bermúdez Muñoz. Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 613 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso”. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil trece (2013).

Los artículos 231 a 233 ibídem determinan los requisitos, la caución y el procedimiento para decretar las medidas cautelares; normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las cautelas enunciadas en el artículo 230.

Para mayor claridad, el Consejo de Estado, en reciente pronunciamiento³, esquematizó la clasificación de los requisitos de las medidas cautelares, así:

"Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal y de índole material, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES		
REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES O COMUNES	DE ÍNDOLE FORMAL	Debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011)
		Debe existir solicitud de parte ⁴ debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011).
	DE ÍNDOLE MATERIAL	La medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011).
		La medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).

Requisitos de procedencia específicos, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES			
		Si la demanda tiene únicamente la pretensión de	a) tras confrontar el acto

³ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, providencia del siete (07) de febrero de dos mil diecinueve (2019), rad: 05001-23-33-000-2018-00976-01 (5418-2018).

⁴ De conformidad con el parágrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las "medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo".

REQUISITOS DE PROCEDENCIA ESPECÍFICOS	SUSPENSIÓN PROVISIONAL	nulidad del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, la cual puede surgir:	demandado con estas
			b) tras confrontar, las normas superiores invocadas, con las pruebas.
	Si se pretenden otras medidas cautelares diferentes a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos:	Si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios...	Además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2º, Ley 1437 de 2011)
		a) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho;	
		b) Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados;	
		c) Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y	
		d) Que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3º, numerales 1º a 4º, Ley 1437 de 2011).	

3.2. CASO CONCRETO:

En el presente caso, la medida cautelar será denegada, toda vez que de la comparación estricta del acto demandado y las normas citadas como vulneradas, tales como, los artículos 58 y 83 de la Constitución, 675 y 740 del Código Civil y 1, 6 y 8 de la Ley 200 de 1936 – Régimen de tierras, así como las pruebas allegadas con la demanda; no surge en forma clara la violación que sugiere el peticionario.

En efecto, de las pruebas allegadas con la demanda se destaca que mediante Escritura Pública No. 1522 del 31 de marzo de 1969 de la Notaria Segunda de Cali, la sociedad Ingenio

Rio Paila enajena y trasfiere a título de venta a la sociedad CENTRAL HIDROELECTRICA DEL RIO ANCHICAYA LIMITADA, el lote de terreno ubicado en la ciudad de Cali, sector Cañaveralejo, que forma parte del predio denominado "San Luis" con una superficie de 88.065 m², con numero de matrícula 370-0237026.

Que mediante Escrita Publica No. 3535 del 28 de septiembre de 1990 de la Notaria Primera de Cali, aclarada mediante Escritura Pública No. 185 del 25 de enero de 1991, la sociedad Central Hidroeléctrica del Rio Anchicayá Ltda., transfiere a título de venta real y enajenación perpetua a favor del Centro Cristiano Colombiana EKKLESIA, los siguientes terrenos:

- a) Una franja de terreno de 35 metros de ancho por 222 metros de largo, o sea un área de 7.770 metros cuadrados aproximadamente, con linderos: Norte, en extensión de 222 metros con terrenos del Ingenio Rio Paila, Sur, con extensión de 222 metros con terrenos de la Central de Anchicayá Ltda, Occidente, en 35 metros con terrenos de la Universidad del Valle, y Oriente con longitud de 35 metros con terrenos de la Central de Anchicayá Ltda. El anterior lote hacía parte del inmueble con matrícula inmobiliaria No. 370-0237026, ubicado en la ciudad de Cali, sector Cañaveralejo que formaba parte del predio denominado "San Luis", con superficie de 88.065 metros cuadrados, adquirido por compra hecha por la Central de Anchicayá Ltda. al Ingenio Rio Paila Ltda, mediante la Escritura Publica No. 1522 del 31 de marzo de 1969 de la Notaria Segunda de Cali. Lote No. 2.
- b) Una franja de terreno con área de 6.700 metros cuadrados que hacía parte del terreno ubicado en el sitio de Cañaveralejo en el Municipio de Cali, con cavidad de 89.600 metros cuadrados aproximadamente, adquirida por la Central Hidroeléctrica del Rio Anchicayá Ltda., por compra al señor Argemiro Orlando Sardi por medio de la Escritura Publica No. 3121 del 22 de julio de 1971 de la Notaria Primera de Cali, bajo matricula inmobiliaria No. 370-0344000. Que el área transferida por venta al Centro Cristiano Colombiano "Ekklesia" se delimitaba por los siguientes linderos: Norte, en longitud de 56.00 metros con terrenos del Ingenio Rio Paila, Sur, en extensión de 78.00 metros con terrenos de la Central de Anchicayá Ltda., Occidente, en extensión de 65.00 metros con terrenos de la Central de Anchicayá Ltda., Occidente, en extensión de 65.00 metros con terrenos de la Central de Anchicayá Ltdad. y 35.00 metros con terrenos que por el mismo documento se vende al Centro Cristiano Colombiano "Ekklesia" y Oriente, en extensión de 100.00 metros con propiedad de Orlando Sardi Gracia. Lote No. 2.

- c) Una franja de terreno de 40.114 metros cuadrados que hacía parte del lote No. 4 denominado la CAMPANA, adquirido por la Central Hidroeléctrica del Rio Anchicayá Ltda., mediante Escritura Publica No. 3331 del 05 de octubre de 1950 de la Notaria Primera de Cali, con matrícula inmobiliaria 370-0089999. Que el área transferida por venta al Centro Cristiano Colombiano "Ekklesia" se delimitó por los siguientes linderos: Norte, del mojón No. 11C al mojón No. 14C con la margen izquierda de la carretera que conduce a Villa Carmelo y del mojón 14C al mojón 24C alinderado con posteadura de concreto colocado en la parte externa del antiguo canal de conducción del agua de la planta antigua de Meléndez y que lo separa del predio Y-002-624 cedido por CHIDRAL al Municipio de Cali para la construcción del puesto de policía, Oriente, del mojan 24C al mojón 27C con terrenos de propiedad de la parcelación Cantaclaro, determinado por posteadura de madera y alambre de púa y del mojón 27C al mojón 32C, con el lote No. 3 propiedad de la Central de Anchicayá, Sur-Occidente, limite natural con la margen derecha aguas arriba del río Meléndez del mojón 32C hasta el mojón 11C ubicado al pie del puente de la carretera que conduce a Villa Carmelo.
- d) Una franja de terreno de 20.333 metros cuadrados denominado como lote No. 3, adquirido por la Central Hidroeléctrica del Rio Anchicayá Ltda., mediante Escritura Publica No. 3331 del 05 de octubre de 1950 de la Notaria Primera de Cali, con matrícula inmobiliaria 370-0090040, cuyos linderos son: Por el sur con el Rio Meléndez, por el oriente y por el norte, con terreno de Buenaventura Dueñas y por el Occidente, con le lote No. 4 de propiedad de Central de Anchicayá.

Que la anterior venta fue registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en el folio de matrícula inmobiliaria número 370-353994, el 01 de febrero de 1991. En la última anotación, al 14 de junio de 2017, se registró la Resolución No. 0169 del 04 de septiembre de 2009 del Municipio de Cali – Secretaria de Infraestructura y Valorización, del gravamen por contribución causada por beneficio general para la construcción del plan de obras denominado "*megaobras*", autorizado por Acuerdo 0241 de 2008, modificado por Acuerdo 061 de 2009.

Que mediante Resolución No. 02348 del 29 de octubre de 1990, el Gerente de la Regional Valle del Cauca del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria- INCORA resuelve en su artículo 1º adjudicar definitivamente a los señores JOSE MARIA HORTUA y FLOR LOURDES GRISALES DE HORTUA, el terreno baldío denominado Villa Yohana ubicado en el corregimiento de la Buitrera del Municipio de Cali, con 6 hectáreas y 6000 metros cuadrados

con los siguientes linderos: Norte en 317 metros carreteable Villa Carmelo Cali, delta 1 al detalle 4C, Este – sureste, en 585 metros con parcelación cantaclaro zanja al medio , detalle 4C al 11, Suroeste -Noroeste, en 658 metros con Río Meléndez zona protectora al medio, detalle 11 al delta 1 punto de partida y encierra. Que lo anterior, por haberse acreditado los requisitos y condiciones para la expedición del título de dominio. Que las demás especificaciones técnicas están contenidas en el plano registrado en el INCORA con el No. B-463-075 que se declaraba incorporado a dicha Resolución.

En su artículo 2º se dispuso que la adjudicación quedaba amparada por la presunción de derecho establecida en el artículo 6 de la Ley 97 de 1946 por cuanto se demostró que el adjudicatario venía explotando el predio desde hacía 50 años.

En el artículo 13 del mismo acto, se señaló que, eran nulas las adjudicaciones de tierras baldías que se hicieran con violación de las normas contenidas en la Ley 135 de 1961 modificada por la ley 30 de 1988. Que las acciones contencioso administrativas de nulidad y restablecimiento del derecho solo procedería dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de dicho acto o desde du publicación en el diario oficial.

Que la anterior adjudicación del terreno baldío fue registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en el folio de matricula inmobiliaria No. 370-351454. También se hicieron anotaciones desde 1997 hasta el 01 de septiembre de 2016, respecto de varios negocios jurídicos de compraventa parcial de varias hectáreas del terreno baldío adjudicado por el INCORA a los señores señores JOSE MARIA HORTUA y FLOR LOURDES GRISALES DE HORTUA, con terceras personas, así como gravámenes de hipotecas y limitación al dominio por compraventa de derechos de cuota en común y proindiviso.

Que lo anterior teniendo en cuenta que el Gerente de la Regional Valle del Cauca del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA mediante autorización de fecha 11 de marzo de 1996, autorizó a los adjudicatarios – señores JOSE MARIA HORTUA y FLOR DE LOURDES GRISALES DE HORTUA a transferir a título de VENTA PARCIAL (5500 m² aprox) fraccionados en 4 lotes del predio denominado VILLA JOHANA ubicado en el corregimiento la Buitrera, municipio de Cali – Departamento del Valle del Cauca , con una extensión aproximada de 6 has-6000 m² que les fue adjudicado por ese Instituto mediante la Resolución No. 02348 del 29 de octubre de 1990:

Lote #	Área (m²)	Comprador
01	1000	María Ximena Sarria
02	1000	Esperanza Bonello Galindo

03	1500	Juan Carlos Escobar Rivera
04	2000	Javier Carbonel y Carmen Sofia Lozano

Se señaló igualmente en dicha autorización, que los compradores destinarían los lotes para un fin principal distinto a la explotación agrícola, para dar cumplimiento a los requerimientos exigidos por los artículos 44 y 45 de la Ley 160 de 1994.

El Centro Cristiano demandante solicita que se decrete la medida cautelar de suspensión del acto administrativo impugnado- Resolución No. 02348 del 29 de octubre de 1990 proferida por el INCORA – por medio del cual adjudicó un terreno baldío-, al considerar que el terreno de su propiedad que adquirió por transferencia de domino a título de compraventa por parte de la Central Hidroeléctrica del Rio de Anchicaya Ltda., fue objeto de dicha adjudicación como un bien baldío por parte de la entidad accionada. Que, por tanto, dicho acto adjudicatario se expidió de forma fraudulenta con violación de normas constitucionales que definen la propiedad privada y derechos adquiridos, así como normas legales que definen la naturaleza de los bienes baldíos. Aduce además que, tiene mayor derecho sobre el bien objeto del litigio, por haber realizado una posesión pacífica y de buena fe sobre el mismo, sin que nunca se le hubiera notificado de algún proceso en su contra respecto del derecho de dominio del inmueble, de conformidad con lo previsto en la Ley 200 de 1936 – Régimen de tierras.

Sobre la solicitud de decreto de la medida cautelar de suspensión de los efectos del acto administrativo impugnando, debe señalar el Despacho que de las pruebas obrantes en el plenario no se vislumbra de manera evidente que el bien inmueble de propiedad del Centro Cristiano de acuerdo con el respectivo certificado de tradición con matrícula inmobiliaria No. 370-353994, se identifique plenamente con el terreno baldío adjudicado definitivamente por el entonces INCORA, a los señores JOSE MARIA HORTUA y FLOR LOURDES GRISALES DE HORTUA, pues éste tiene una denominación diferente -Villa Yohana- el cual se encuentra registrado con otro número de matrícula inmobiliaria, cuyos linderos además no coinciden con el terreno de propiedad del Centro Cristiano, el cual forma parte del predio denominado "*San Luis*".

Por tanto, lo manifestado por la parte demandante en lo que respecta a que el inmueble por ella adquirido por trasferencia de dominio a título de venta mediante la Escritura Publica No. 3535 del 28 de septiembre de 1990, registrado con el número de matrícula 370-353994 fue objeto de una adjudicación como un bien baldío, por parte del INCORA con registro de matrícula inmobiliaria diferente, es objeto de prueba en el curso del presente proceso, pues

no se logra advertir claramente en esta etapa inicial del trámite judicial que se trate del mismo terreno o bien inmueble.

Ahora, frente al cargo consistente en la expedición irregular del acto impugnado (Resolución No. 02348 del 29 de octubre de 1990), debe establecer este Tribunal la naturaleza del bien inmueble adjudicado, y si en la entidad que expidió el acto cumplió con los requisitos legales propios del trámite de adjudicación de conformidad con las normas vigentes, en este caso – Ley 30 de 1988 que modificó la Ley 135 de 1961 y el Decreto 2275 de 1988 *"Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo VIII de la Ley 135 de 1961, con las modificaciones y adiciones que le introdujo la Ley 30 de 1988 y se dicta el procedimiento para la adjudicación de terrenos baldíos"*.

Igualmente debe definirse si el acto de adjudicación es un título de dominio o solo un acto declarativo de un derecho real de dominio preexistente.

Debe establecerse además sobre la carga de la prueba en estos casos, pues los anteriores puntos se verifican de acuerdo con todos los antecedentes administrativos que sirvieron de soporte verificable del acto demandado.

Por todo lo expuesto, es indudable que no se reúnen los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA para el decreto de la medida cautelar solicitada, pues no surge la alegada vulneración de la confrontación directa de aquel acto demandado con las normas citadas en la solicitud, por cuanto previamente deben definirse los aspectos en referencia, estudio que es propio del fallo en profundidad.

4. DEL LITISCONSORTE NECESARIO POR PASIVA EN EL MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD SIMPLE

La Sección Primera del Consejo de Estado en providencia de fecha quince (15) de febrero de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00573-00, Medio de control de Nulidad, con ponencia del Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, sobre el litisconsorcio necesario por pasiva en los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad, señaló lo siguiente:

- La figura del litisconsorcio necesario está relacionada con la necesidad de vincular a uno o varios sujetos a un proceso judicial, que forzosamente deban integrar el contradictorio, esto es, aquellos sin los cuales no es posible que el juez resuelva la

controversia, so pena de violar el debido proceso y el derecho de contradicción y de defensa, de acuerdo con el artículo 61 del Código General del Proceso.

- El litisconsorcio necesario surge cuando la parte pasiva de la relación jurídica que se controvierte está integrada por una pluralidad de sujetos procesales, a quienes no es posible separar individualmente, pues cualquier pronunciamiento que emita el juez recae en la totalidad de aquellos.
- En las demandas que se instauren en ejercicio de los medios de control contra actos administrativos, tienen capacidad para ser sujetos procesales: las entidades públicas, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que, de acuerdo con la ley, deban ser vinculados como parte demandada o pasiva.
- Tratándose del medio de control de nulidad, el artículo 137 de la Ley 1437 señala que cualquier persona, natural o jurídica, puede solicitar la nulidad de los actos administrativos de carácter general; medio de control en el que el contradictorio se integra por el sujeto que persigue la nulidad de las normas acusadas, o del acto administrativo cuestionado, en condición de demandante, y **"la o las entidades públicas"** que, a través de autoridades públicas y sus respectivos funcionarios, suscribieron el acto acusado, en condición de parte demandada.
- En los procesos de simple nulidad y en cuanto se refiere a la intervención de terceros, cualquier persona tiene la facultad para pedir que se le tenga como parte coadyuvante o impugnadora.
- Esos aspectos permiten diferenciar dentro de la acción de nulidad dirigida contra el acto administrativo, entre las figuras del litisconsorte necesario y de la intervención para coadyuvar o impugnar; la primera estará conformada exclusivamente por la (s) persona (no dependencias) pública (s) o privada (s) (con funciones públicas) que haya expresado la voluntad unilateral, concretada en el acto administrativo que se demanda; la segunda figura, de coadyuvantes o de impugnadores, se deriva del carácter público de la acción, y por ello puede intervenir toda persona que pretenda defender o impugnar la legalidad del acto.
- De lo anterior, se advierte que el litisconsorcio necesario por pasiva, en el marco de las demandas que se presenten en ejercicio de los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad y de nulidad estará conformada por las entidades públicas, los

particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que intervinieron en la autoría o expedición del acto administrativo -capacidad para ser parte-, las cuales actuarán en el proceso judicial por intermedio de la persona de mayor jerarquía de cada entidad que expidió el acto -representación-.

- Para estos efectos, se entiende que la autoría o expedición del acto administrativo se materializa con la firma del funcionario o funcionarios en el acto administrativo, quienes obraron en nombre y representación de la o de las respectivas entidades públicas o de los particulares que cumplen funciones públicas o de los demás sujetos de derecho que, de acuerdo con la ley, tengan capacidad para expedir actos administrativos.
- De igual forma, se infiere que no integrarán el litisconsorcio necesario por pasiva en los referidos medios de control, los sujetos que, por diversas situaciones, intervinieron en el trámite, pero no en la expedición del acto demandado, como tampoco los sujetos que deben ejecutar o cumplir o exigir el cumplimiento de lo ordenado o dispuesto en el mismo.

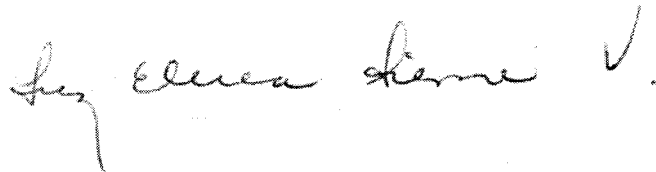
De acuerdo con lo anteriormente expuesto, no resulta entonces procedente en este caso, ordenar la vinculación oficiosa al proceso en calidad de litisconsorte necesario, de los terceros a quienes el INCORA adjudicó un bien baldío a través del acto demandado, como a los que posteriormente adquirieron un derecho real parcial sobre el mismo, pues de acuerdo con la naturaleza pública del presente medio de control las personas interesadas pueden intervenir en calidad de coadyuvantes o impugnadores, toda vez que en este caso, el contradictorio solo lo conforma exclusivamente la entidad pública que haya expresado la voluntad unilateral, concretada en el acto administrativo que se impugna.

En consecuencia, se,

IV. RESUELVE

NEGAR la medida cautelar solicitada por la parte demandante, consistente en la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Luz Elena Sierra Valencia' followed by a checkmark.

LUZ ELENA SIERRA VALENCIA
Magistrada

Proceso No. 2017-01824-00