

Tribunal Administrativo de Boyacá
Despacho No. 5
Magistrada: Dra. Clara Elisa Cifuentes Ortíz

Tunja,

12^{TO} JUN 2019

Medio de control: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Demandante: **Eduardo Combita Cortés**

Demandado: Municipio de Tununguá

Expediente: 15001-23-33-000-2019-00287-00

Ingresó el expediente, con informe secretarial que indica que se encuentra para proveer sobre admisión de demanda (f. 43).

Revisado el expediente, observa el Despacho que el proceso inicialmente fue repartido al Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Tunja el **12 de diciembre de 2018**, el cual mediante auto de 9 de mayo de 2019 declaró no tener competencia funcional.

Lo anterior, con fundamento en el numeral 12 del artículo 151 y numeral 5º del artículo 156 del CPACA. Agregó que con la expedición del acto administrativo demandado se afectaron los intereses de un particular, sin embargo, dicha situación no tiene la virtud de modificar la competencia exclusiva de los tribunales administrativos pues, fue prevista en razón al interés público que representa la adjudicación de baldíos.

1. La demanda:

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho Eduardo Combita Cortés, a través de apoderado judicial, presentó demanda contra el Municipio de Tununguá.

El objeto del proceso de la referencia se contrae a declarar la nulidad de la **Resolución No. 098 de 16 de noviembre de 2017**, por la cual se realizó la declaración de bien baldío a favor del Municipio de Tununguá. Como consecuencia de

lo anterior, solicitó se deje sin efecto jurídico el mentado acto y se condene a la demandada, a título de daño emergente, al pago de 10 SMLMV por gastos jurídicos y representación de los abogados que contrató para su defensa en las distintas estancias judiciales y administrativas.

2. De la competencia:

De acuerdo con las normas invocadas por el juzgado, el numeral 12 del artículo 152 del CPACA prevé que el Tribunal Administrativo conocerá en primera instancia de la nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos.

A su turno, el numeral 5º del artículo 156 ídem, reza que para la determinación de la competencia por razón del territorio se observará, entre otras, la regla concerniente a que en los asuntos agrarios que no estén atribuidos al Consejo de Estado, conocerá el Tribunal competente del lugar de ubicación del inmuebles y, si este comprende varios departamentos, será el Tribunal competente a prevención el que elija el demandante.

Estos dos artículos, refieren dos conceptos fundamentales: (i) adjudicación de baldíos y (ii) asuntos agrarios que deberán ser abordados

2.1. 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. En este sentido, se habla de los bienes fiscales propiamente dichos y los bienes fiscales adjudicables, entendidos como "todas las tierras que estando situadas 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 permamente 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" (Negrilla fuera de 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 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 ley, 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.

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."
(Negrilla fuera de texto)

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 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 puede 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 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 del original).

Esta norma dispuso, entonces, que el derecho de propiedad sobre los 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. Estos, los requisitos, se encaminan a garantizar que efectivamente cultiven la tierra de manera adecuada y que protejan las áreas de reserva que estén ubicadas a su interior; con ello, en términos de la Corte Constitucional, se garantiza el cumplimiento de las funciones económica y ecológica de la propiedad.

*Así mismo, los requisitos subjetivos, se contraen a evaluar los **atributos personales de los ocupantes y potenciales adjudicatarios**, con el fin de establecer si son sujetos de reforma agraria, bien sea que se trate de personas naturales o de empresas comunitarias; “estos requisitos están dirigidos a promover el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los sectores más necesitados de la sociedad”¹.*

*En suma, 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.***

En la sentencia de unificación anteriormente citada, señaló la Corte 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” y, a renglón seguido, añadió que la legislación colombiana en material de baldíos, “está dirigida a lograr un adecuado equilibrio entre la capacidad

¹ Corte Constitucional, sentencia SU-235 de 2016.

27

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.**”

De lo expuesto, puede concluirse que el proceso de adjudicación se inicia en virtud de una solicitud presentada por aquellas personas que consideran tener derecho y que cumplen con los requisitos exigidos por la ley para acceder a aquellos **predios rurales** en los cuales se ha explotado la tierra. Como se dijo, la autoridad agraria **adjudica** los bienes baldíos en aras de garantizar el cumplimiento del deber estatal de promover el acceso **a los trabajadores agrarios de la propiedad rural.**

Lo anterior encuentra respaldo en la sentencia C-536 de 1997 proferida por el Alto Tribunal Constitucional, cuando señaló que “si la relativización de la propiedad se predica del dominio privado, con mayor razón debe predicarse del que se genera cuando la Nación adjudica los bienes baldíos, si se repara que éstos indefectiblemente están destinados a contribuir al logro de fines esenciales del Estado (C.P. art. 2), en lo económico y social, particularmente **en lo que concierne con la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de ésta y para su mejoramiento social y cultural**” y, además, en el momento en que precisó que la Constitución Política de 1991 previó que el legislador está autorizado para dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías. En tal virtud, en desarrollo de dicha atribución “le es dado regular lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, **las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico...**”

Sobre las anteriores consideraciones, aquella Corporación consideró que “si bien estas reglas imponen deberes y restricciones **a los aspirantes a ser adjudicatarios del bienes baldíos, también constituyen una garantía para quienes, (...), aspiran a la adjudicación de baldíos**”²

² Corte Constitucional, sentencia SU-235 de 2016.

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, por tanto, “bien puede la Nación reservarse las tierra baldías en cuanto inicial titular de los mismos, u ordenar por medio de la Ley a las entidades administrativas que se desprenden de la Nación, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes”³. 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.

Al descender al caso concreto, se tiene que el actor pretende la nulidad de la **Resolución No. 098 de 16 de noviembre de 2017 “POR MEDIO DE LA CUAL SE REALIZA LA DECLARACIÓN DE BIEN BALDÍO URBANO A FAVOR DEL MUNICIPIO DE TUNUNGUÁ”**. En este acto se consideró:

“1.. En trámite consagrado en la ley 388 de 1997 en concordancia con la instrucción administrativa 03 del 26-03-2015 de la SNR, procede a realizar la declaración de propiedad sobre derechos reales cedidos por la Nación y cuya inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos permité (sic) al municipio el pleno derecho real de dominio.

2.. Los predios objeto de saneamiento están ubicados en la **C 3 3 94**, según certificado catastral ubicado en el **perímetro urbano del municipio de tunungua** sin folio de matrícula inmobiliaria según certificado especial expedido por la oficina de registro de instrumentos públicos de Chiquinquirá donde se indica que el predio que no ocupa no existe titular de derecho real, presumiéndose así la naturaleza baldía del bien inmueble objeto de saneamiento conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la ley 388 de 1997, concordante con la sentencia T-488 de 2014 (...)” (f. 19).

En efecto, el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, dispuso:

“ARTICULO 123. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales.” (Resaltado fuera de texto)

³ Corte Constitucional, sentencia C-060 de 1993.

A su turno, la Ley 137 de 1959, conocida como Ley Tocaima, en su artículo 7º reguló:

*“ARTICULO 7º Reglamentado por el Decreto Nacional 3313 de 1965. **Cédense 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.” (Resultado fuera de texto)*

Además, la Instrucción Administrativa No. 03 de 26 de marzo de 2015⁴ expedida por la Superintendencia de Notario y Registro, consideró que, conforme al artículo 123 citado, “Con la promulgación y entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997 en el marco de la Constitución Política de 1991, los municipios adquirieron la titularidad del dominio sobre los bienes inmuebles que se encuentran dentro del perímetro urbano de las entidades territoriales, (...)”, por ello, estableció parámetros para adelantar el procedimiento que ordenó la norma. Específicamente, indicó que **el acto administrativo de declaración de bien baldío urbano**, **1. Debe constar por escrito; 2. Contener la declaración del dominio pleno a nombre del municipio** y **3. En la parte resolutive se debe definir el dominio a nombre del ente territorial.**

A lo anterior, agregó que “En razón a que el dominio de los baldíos urbanos a que se refiere la Ley 388 de 1997, en virtud de la cesión que les hiciera la Nación, es de propiedad de los municipios o distritos, para el perfeccionamiento de la tradición **es necesario que el representante legal, alcalde, o quien actúe como su delegado, confirme expresamente para su municipio la titularidad de los bienes baldíos entregados por virtud de la ley**, con las facultades que ella le otorga y a su vez realice una declaración determinante del área y linderos del bien inmueble cuya identidad Registral pretende.”

Del relato que antecede, se puede concluir que el trámite adelantado por el Municipio de Tununguá 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 del baldío**, sino del cumplimiento de la ley.

No desconoce el Despacho que en la parte resolutive del acto administrativo demandado se indicó que se realizaba “la adjudicación del predio en mención al Municipio de Tununguá – Boyacá” (f. 20), sin embargo, aquella palabra no es más que una imprecisión frente al léxico que no tiene la virtualidad para modificar la esencia de la resolución pues, lo cierto es si se quisiera hablar de adjudicación, no sería otra la

⁴ Que puede ser consultada en el siguiente link: “http://legal.legis.com.co/document/index?obra=legcol&document=legcol_4116ef3244cc4a6aa87b0eb580d8ee2a”

conclusión que la Nación, en virtud de la Ley Tocaima, "adjudicó" a los municipios los bienes baldíos urbanos y, por esto, se debía perfeccionar el derecho real de dominio.

*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 del municipio.***

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.

2.2. De los asuntos agrarios:

El artículo 156 del CPACA prevé que, en los asuntos agrarios que no estén atribuidos al Consejo de Estado, conocerá el tribunal del lugar de ubicación del inmueble.

El predio urbano es el predio localizado dentro del perímetro urbano, de conformidad con las normas de ordenamiento del territorio, bien sea el Esquema de Ordenamiento Territorial, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial o el Plan de Ordenamiento Territorial⁵.

*Lo primero que habrá que precisarse es que el acto administrativo fue expedido por el Alcalde Municipal de Tununguá como representante legal de la entidad territorial y **no como autoridad agraria**, pues no tuvo como fin ejecutar una actividad dirigida a mejorar el ingreso y la calidad de vida de los habitantes del sector rural.*

Aunado a lo anterior, no puede afirmarse que se trate de un asunto agrario, en la medida que tampoco se aplicaron las normas procesales propias de los asuntos agrarios, sino el general que, se reitera, atendió la Ley 388 de 1997 que tuvo por objetivos:

"1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Areas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de

⁵ Definición extraída del Decreto 1071 de 2015 (artículo 2.15.1.1.2.)

49

desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.

4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política."

*Así las cosas, la sola circunstancia de que se predique el acto administrativo sobre un bien baldío no implica, inexorablemente, que se trate de un asunto agrario; nótese que la ley que estableció el procedimiento a favor de los municipios tuvo como fin la regulación de la propiedad y la autonomía del municipio frente a la organización de su territorio, así **como la ejecución de acciones urbanísticas.***

Interpretar que por el simple hecho de versar sobre un inmueble se trata de un asunto agrario, implicaría extremar el entendimiento a que cualquier proceso que refiera la potestad del municipio frente a inmuebles de carácter urbano se trate de un asunto agrario.

*En estas condiciones, el Tribunal no tendrá a cargo todas las controversias en las que se ventile cualquier materia relacionada con inmuebles de carácter público. Por ello, cuando se trate la declaración del bien inmueble **urbano** a favor del municipio, es decir, cuando se trata de una actuación regulada por el artículo 123 de la Ley 388 de 1997, la competencia se determinará por las pautas establecidas para los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho (numeral 3º del artículo 152 del CPACA).*

En suma, al analizar el contenido de la decisión atacada y confrontarla con las normas que la sustentan, se advierte que no se está tramitando una demanda que vincule un

asunto agrario, es decir, **aquellos en los que se define la situación administrativa de una persona en temas de propiedad rural**⁶.

De otra parte, de conformidad con lo expresado anteriormente, el artículo 3º 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. En la demanda se lee que la cuantía se estimó en 10 SMLMV, en consecuencia, su conocimiento corresponde al juzgado.

No pasa por alto el Despacho la demora judicial que se advierte en el presente proceso pues, como se advierte, el proceso fue radicado el día 12 de diciembre de 2018 (f. 35), ingresando al Despacho del Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito Judicial de Tunja, el 14 de diciembre de 2018 (f. 36). No obstante, hasta el 9 de mayo de 2019 (f. 38) hubo pronunciamiento de la a-quo, declarando su falta de competencia funcional para tramitar la demanda, esto es, 4 meses y 23 días después que el proceso fuera ingresado para proferir pronunciamiento, cuando el artículo 168 del CPACA que en este tipo de decisiones la remisión al competente se realice “a la mayor brevedad posible”. Esta circunstancia se evidencia, aún más, con el memorial presentado por la parte actora el 8 de mayo de 2019 que indica:

*“...me permito presentar solicitud de **IMPULSO PROCESAL**, ya que la demanda se radico (sic) el **12 DE DICIEMBRE DE 2018** e ingreso (sic) al **DESPACHO** el **14 DE DICIEMBRE DE 2018**, y hasta el momento el juzgado no ha proferido auto alguno” (f. 32)*

En consecuencia, el plazo razonable para emitir un pronunciamiento se encuentra ampliamente superado, sin que haya intervenido una situación fuera de lo común que explique la tamaña tardanza, por lo tanto, se previene al juzgador de primera instancia para que procure en futuras oportunidades, emitir pronunciamientos dentro de plazos razonables, sobre todo, si se trata del estudio de admisión de la demanda.

Por lo expuesto y teniendo en cuenta que las determinaciones cuestionadas no corresponden al conocimiento de este Tribunal en primera instancia, corresponde devolver el expediente al Juzgado Once Administrativo Oral de Tunja para que adelante su trámite.

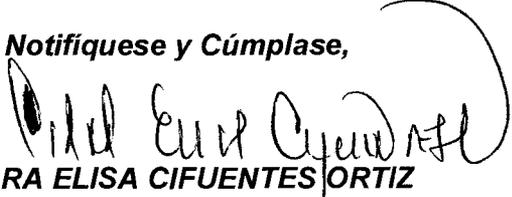
⁶ Concepto adoptado por la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado en auto de 7 de noviembre de 2017 dentro del proceso con radicación 11001-03-26-000-2017-00380-0, con ponencia del Consejero Doctor Ramiro Pazos Guerrero.

Por lo expuesto, se

Resuelve:

1. **Por Secretaría**, devuélvase el expediente **de manera inmediata** al Juzgado Once Administrativo Oral del Circuito de Tunja, por ser éste el competente para su conocimiento.
2. Déjense las constancias y anotaciones del caso.
3. **Notifíquese** este auto tal como lo dispone el artículo 201 del CPACA.

Notifíquese y Cúmplase,


CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ
Magistrada


TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ
CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN POR ESTADO
ELECTRÓNICO

El auto que antecede, de fecha _____ se notificó por
Estado Electrónico Nro. 103 Publicado en el Portal WEB
de la Rama Judicial, hoy 27 JUN 2019 a las 8:00
A.M.

Claudia Lucía Rincón Arango
Secretaria 