

0558

215

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: Doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., primero (1º) de julio de dos mil once (2011)

Radicación núm.: 11001 0324 000 2011 00209 00

Actor: MILTON JOSÉ ALGARIN ARCON

La Sala decide sobre la admisión de la demanda con solicitud de suspensión provisional que, en ejercicio de la acción de simple nulidad prevista en el artículo 84 del C.C.A., promueve el señor **Milton José Algarin Arcon** contra el artículo 24 del Decreto 1139 de 1995 proferido por la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *“por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994, en lo relativo a la elaboración del avalúo comercial de predios y mejoras que se adquieran para fines de reforma agraria y la intervención de peritos en los procedimientos administrativos agrarios de competencia del Incora”*; y contra el artículo 5º de la Resolución 2965 de 1995 proferido por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA, *“por la cual se establece el procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de predios y mejoras rurales que se adquieran para fines de reforma agraria y se dictan otras disposiciones”*.

I. La admisión de la demanda

La demanda reúne los requisitos formales de que tratan los artículos 137 y ss. del C. C. A., por lo cual habrá de admitirse, como en efecto se hará en la parte resolutive de este proveído.

II. La solicitud de suspensión provisional

En el escrito de demanda se solicita la suspensión provisional del artículo 24 del Decreto 1139 de 1995 proferido por la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y del artículo 5º de la Resolución 2965 de 1995 proferida por el Instituto colombiano de Reforma Agraria – INCORA.

Decreto 1139 de 1995

"ARTÍCULO 24.- Otros predios rurales de entidades financieras.- Igual derecho de opción privilegiada de adquisición tendrá el Instituto respecto de los inmuebles rurales que hubieren adquirido los intermediarios financieros por dación en pago, o en virtud de remate, cuya primera tradición provenga de la adjudicación de un baldío nacional que se hubiere efectuado con posterioridad a la vigencia de la Ley 30 de 1988. El procedimiento de adquisición y la forma de pago, el término para ejercer el derecho de opción y las demás condiciones y limitaciones, serán las previstas en el artículo 23 del Decreto 2666 de 1994 y la Ley 160 de 1994."

Resolución No. 02965 de 1995

"Artículo 5.- Control de Calidad. Los avalúos comerciales estarán sujetos a un control de calidad que se llevará a cabo por el INCORA, el cual versará sobre el cumplimiento de los criterios, métodos, operaciones y el procedimiento establecidos en el Decreto 1139 de 1995 y la presente Resolución para la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de los predios y mejoras rurales.

Para efectos del control de calidad, el Instituto podrá comparar los valores unitarios del avalúo respectivo con los practicados al mismo predio o con otros avalúos efectuados en la misma zona homogénea física en los dos (2) últimos años, actualizando los precios de acuerdo al Índice de Precios al Productor del sector agropecuario (IPP), o utilizar otro método de comparación.

Para tales efectos, el INCORA establecerá un Banco Nacional de Datos, donde se llevará un control de predios avaluados por veredas, municipios y departamentos, fecha de realización y valores e información sobre la identificación física de los mismos, que sirvan de referencia para el control de calidad de nuevos avalúos. También se consultarán las zonas homogéneas físicas y las zonas homogéneas neoeconómicas que se encuentren establecidas por las oficinas de Catastro o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Una vez el Instituto haya verificado el cumplimiento de los requisitos, actuaciones y demás exigencias contempladas en la Ley 160 de 1994 y los reglamentos que fueren pertinentes, el Decreto 1139 de 1995 y la presente Resolución, se procederá a tramitar los informes de avalúo correspondientes."

El demandante sostuvo que era evidente y palmaria la vulneración de los artículos 83 y 84 de la Constitución Política, en el sentido de que el ejecutivo se inmiscuía en asuntos que no eran de su competencia al elaborar reglas que limitaban a los particulares cuando acudían ante las autoridades públicas, pues a su juicio, con los actos censurados se imponían procedimientos, trámites y otras exigencias que sólo eran predicables del Legislador, es decir, de ser adoptados mediante leyes.

III. Para resolver, se considera:

1. Conforme a lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo 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.

El artículo 152 del C.C.A. señala que además de ser solicitada de manera expresa y por escrito, antes de que sea admitida la demanda (num. 1), para decretar la suspensión provisional del acto administrativo demandado en acción de nulidad es necesario que el mismo viole manifiestamente la norma superior en que se fundamente la petición, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud (num. 2).

Entonces, para que proceda la suspensión provisional de actos administrativos, se requiere que **la medida se solicite y sustente de modo expreso** en la demanda o por escrito separado presentado antes de su admisión y, si la acción es de nulidad, como sucede en este caso, *"basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud"*.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo para suspender provisionalmente los actos administrativos se requiere que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado presentado antes de su admisión y, si la acción es de nulidad, como sucede en este caso, *"basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud"*.

2. Las disposiciones cuya suspensión se solicita por el demandante son las contenidas en el artículo 24 del Decreto 1139 de 1995 proferido por la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *"por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994, en lo relativo a la elaboración del avalúo comercial de predios y mejoras que se adquieran para fines de reforma agraria y la intervención de peritos en los procedimientos administrativos agrarios de competencia del Incora"*; y en el artículo 5° de la Resolución 2965 de 1995 proferido por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA, *"por la cual se establece el procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de predios y mejoras rurales que se adquieran para fines de reforma agraria y se dictan otras disposiciones"*.

3. Por su parte, las normas constitucionales que se consideran manifiestamente infringidas son las contenidas en los artículos 83 y 84 de la Constitución Política:

"ARTICULO 83. *Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas."*

"ARTICULO 84. *Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio."*

4.- Ahora bien, visto el contenido de la solicitud de suspensión provisional formulada, la Sala observa que debe examinarse el contenido de la Ley 160 de 1994, toda vez que en el texto de los actos enjuiciados se invoca como fundamento de su expedición.

Adicionalmente, debe tenerse presente que el cargo de falta de competencia, que es en el que concreta el concepto de violación el demandante, entraña el estudio de la potestad reglamentaria del ejecutivo y ella deviene necesariamente de un conjunto normativo que no se cita en el escrito del actor, razón por la que resulta indispensable estudiar las demás piezas que se alleguen al proceso para determinar si el Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el INCORA desbordaron la órbita de su competencia al expedir los actos censurados.

5.- Así las cosas, es evidente que la definición del asunto requiere de un análisis jurídico de fondo, circunstancia que no puede ser advertida a través del mecanismo de confrontación directa que prevé el artículo 152 del C.C.A., sino que para ello se precisa acometer un estudio normativo y probatorio de fondo que no es propio de esta etapa procesal, y que solo es posible al momento de dictar el fallo a través del cual se decida el asunto.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE

Primero.- ADMITIR la demanda de la referencia.

En consecuencia, se dispone:

a. Notifíquese personalmente esta providencia, con entrega de copia de la demanda y sus anexos, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Director del INCODER;

b. Para los efectos señalados en los artículos 46 y 48 de la Ley 446 de 1998, fíjese el negocio en lista por el término legal;

c. Dentro del término de los ocho (8) días siguientes a la notificación de esta decisión, la parte demandante deberá depositar la suma de veintiséis mil pesos (\$26.000.00) para gastos ordinarios del proceso;

e. Solicítese al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Director INCODER, el envío de los antecedentes administrativos de los actos que contienen las disposiciones acusadas;

Segundo.- NEGAR la solicitud de suspensión provisional del artículo 24 del Decreto 1139 de 1995 proferido por la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *“por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994, en lo relativo a la elaboración del avalúo comercial de predios y mejoras que se adquieran para fines de reforma agraria y la intervención de peritos en los procedimientos administrativos agrarios de competencia del Incora”*; y del artículo 5º de la Resolución 2965 de 1995 proferido por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA, *“por la cual se establece el procedimiento para la práctica, elaboración y rendición de los avalúos comerciales de predios y mejoras rurales que se adquieran para fines de reforma agraria y se dictan otras disposiciones”*.

Notifíquese y cúmplase.


RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA
Consejero de Estado