

T-601-95

Sentencia No. T-601/95

UNIDAD AGRICOLA FAMILIAR-Enajenación autorizada por el Incora/DEMANDA DE TUTELA-Autorización del Incora para adjudicación de terreno

La autorización dada por el INCORA para la enajenación, gravamen o arrendamiento de una Unidad Agrícola Familiar tiene por objeto verificar que efectivamente tenga como destinatario al campesino de escasos recursos que no es propietario de tierras. En efecto, la autorización simplemente es un filtro para proteger una de las finalidades de la reforma agraria: la redistribución de tierras en el sector campesino deprimido. Con el acto de autorización el Instituto de la Reforma Agraria no se involucra en la relación bilateral que existe en la enajenación, gravamen o arrendamiento entre el adjudicatario y el tercero. Unicamente se presenta una verificación sobre ciertas condiciones del contrato, más no se crea un vínculo triangular donde el INCORA se encuentra también comprometido con alguna obligación. El tercero sólo establece contacto con el Instituto cuando se presenta la subrogación en las obligaciones contraídas por el enajenante o cedente a favor del INCORA, es decir, cuando se haya perfeccionado la operación autorizada.

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Contrato de compraventa

La tutela es un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales. Si se encuentra algún reparo en desarrollo del contrato de compraventa suscrito con el adjudicatario primigenio, finalmente origen de su reproche, tiene otra vía judicial de defensa, la cual es la Jurisdicción Ordinaria, para resolver los conflictos originados en ese contrato privado.

Ref.: Expediente T-72521

Peticionario: Pastor León León.

Procedencia: Consejo de Estado.

Tema:

- Unidades Agrícolas Familiares.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá D.C., once (11) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados Alejandro Martínez Caballero -Presidente de la Sala-, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de tutela identificado con el número de radicación T-72521.

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto No. 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. Por reparto le correspondió el presente negocio a la Sala Séptima de Revisión.

1. Solicitud.

Pastor León León, impetra acción de tutela contra el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA-, regional Norte de Santander, con fundamento en los siguientes hechos:

- a) Mediante Resolución No. 949 del 11 de junio de 1987, el INCORA, regional Norte de Santander, adjudicó al señor Diego José Burgos Gallego, una Unidad Agrícola Familiar -UAF-, ubicada en el corregimiento de Guaramito del Municipio de Cúcuta. En la mentada resolución se señala, como obligación del adjudicatario, la prohibición de transferencias o enajenaciones del terreno, sin autorización escrita y previa de la entidad indicada.
- b) El comité de selección de adjudicatarios del INCORA, regional Norte de Santander, con fecha 10 de enero de 1992 (acta #001) estudió la solicitud de venta de 12 hectáreas de la parcela adjudicada al Sr. Burgos Gallego, presentada por el mismo a favor de Pastor León León, la cual fue aprobada y autorizada por el referido comité.
- d) El Juzgado Sexto Civil Municipal de Cúcuta, mediante oficio No. 587 de 23 de mayo de 1989, ordenó el embargo del citado predio por solicitud dentro del proceso ejecutivo seguido contra el señor Diego José Burgos Gallego por Marisol Escobar Heredia. Más tarde, mediante oficio No. 1251 de 22 de noviembre de 1994, ordenó el desembargo del referido bien, más, simultáneamente el mismo despacho decretó el embargo del mismo bien, por solicitud del Banco del Estado.
- e) El INCORA a pesar de las comunicaciones enviadas por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Cúcuta no se ha hecho presente en defensa de los intereses del Estado colombiano.

El peticionario sostiene que la conducta omisiva del INCORA, regional Norte de Santander, en declarar la caducidad administrativa al acto de adjudicación a Diego Burgos Gallego y, así mismo, la falta de adjudicación de la mitad de la parcela en cuestión, la cual le fue vendida, de acuerdo a la autorización dada por la misma entidad, vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad (art. 13 C.P.) y al debido proceso (art. 29 C.P.). El petente manifiesta que la desidia de la acusada en adjudicarle el lote aludido quebranta la igualdad de oportunidades que consagra la Carta para todas las personas. La misma conducta, según el señor León León, afecta su derecho fundamental al debido proceso dado que, a pesar de existir la autorización de la entidad acusada para enajenar una parte del predio, el INCORA no ha procedido a cumplir sus deberes de adjudicarle el mencionado inmueble.

En consecuencia, el accionante solicita la caducidad del 50% de la parcela adjudicada por el INCORA al señor Diego Burgos Gallego, para que se le adjudique tal inmueble. Así mismo, solicita que se condene en perjuicios a la entidad acusada en cinco millones de pesos

(\$5.000.000).

2. Fallos.

2.1. Tribunal Administrativo del Norte de Santander. Sentencia del 20 de abril de 1995.

El Tribunal indica que la tutela es improcedente, teniendo en consideración una constancia de la entidad acusada, en la cual el INCORA manifiesta que el accionante debe esperar a que culmine el proceso de caducidad administrativa al adjudicatario inicial, para que luego se “pueda adjudicarle la parte que le compró al señor BURGOS”. Es así que:

De acuerdo con la constancia anterior es claro que el INCORA tiene la voluntad de declarar la caducidad y adjudicarle el predio al accionante, de manera, que las dos primeras peticiones están en vía de ser satisfechas por la entidad contra la cual se incoa la acción, en tal caso, solo queda tratar el asunto de la indemnización por parte del INCORA por la mora que le endilga el petente en realizar las diligencias anteriores, lo cual le ha irrogado perjuicios de orden económico.

Respecto a la anterior pretensión es claro que el petente tiene un medio de defensa como es el de la acción de reparación directa ante la jurisdicción contenciosa administrativa, la cual permite que la persona que se crea lesionada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa de la petición sea un hecho, una omisión, etc. de la administración pública.

En ese orden de ideas, el Tribunal Administrativo del Norte de Santander niega la tutela solicitada por Pastor León León.

Ante lo anterior, el accionante impugna la decisión de primera instancia sin alegar las razones que lo apartaban del fallo antecitado. El Tribunal concede la impugnación pretendida para ante el Consejo de Estado. Este, a su vez, más específicamente la sección cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en providencia fechada el 19 de mayo de 1995, resuelve declarar desierta la impugnación de la sentencia de primera instancia, dado que el escrito de impugnación no contenía la expresión de los motivos de inconformidad con el fallo impugnado, contraviniendo la carga procesal del impugnante estatuida en el artículo 32 del Decreto No. 2591/91.

El proceso fue enviado a la Corte Constitucional para su eventual revisión. La Sala de Selección de tutelas correspondiente escogió para revisión la tutela de la referencia, correspondiéndole a esta Sala su conocimiento.

La presente Sala de Revisión resuelve en auto del 15 de agosto de 1995 declarar la nulidad de todo lo actuado a partir de la providencia del 19 de mayo de 1995 y en consecuencia ordena a la Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Cuarta- del Consejo de Estado la tramitación de la impugnación. En efecto, la Sala estima que:

La expresión “debidamente”, utilizada por el artículo 32 del decreto 2591 de 1991, debe entenderse referida al término para impugnar, como único requisito de índole formal, al lado del relativo a la competencia del juez, establecido por la propia Constitución. Este carácter simple de la impugnación es concordante con la naturaleza preferente y sumaria que la Constitución atribuye a la acción de tutela y su informalidad.

La impugnación de los fallos de tutela proferidos por los jueces o tribunales en primera instancia es un verdadero derecho tanto del peticionario como de su contraparte, sea ésta una autoridad pública o un particular, lo que constituye ocasión para que el superior verifique si en realidad se cumplen los presupuestos básicos de la acción y si han sido atendidos por el inferior los requerimientos a que está obligado por el precepto constitucional y por las normas legales que lo desarrolle.

Toda acción u omisión que conduzca al efecto contrario, es decir, a la desaparición de la posibilidad de impugnar, o, lo que es lo mismo, a la pretermisión íntegra de la segunda instancia, es violatoria del orden constitucional y legal y está, por tanto, sujeta a las sanciones que para estos eventos prevé el derecho positivo¹.

En la Sentencia T-609 de 1992, se dijo: “No se compadece con aquellos principios que en estos estrados se exija la precisión conceptual e instrumental de carácter técnico jurídico que tradicionalmente ha sido característica de buena parte de los procedimientos judiciales”².

En el caso concreto, el peticionario de la tutela interpuso la impugnación dentro del término legal establecido en el Decreto No. 2591 de 1991, sin realizar un estudio de los motivos que la llevaban a impugnar el mencionado fallo.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional considera que la negativa de trámite a la impugnación invocando la no sustentación, se constituye, en sí misma, en una flagrante violación de los derechos de acceso a la administración de justicia, debido proceso, lo cual representa franco desconocimiento de los principios de justicia e igualdad invocados en el Preámbulo de la Constitución Política y de los postulados que plasman sus artículos 2º (garantía de la efectividad de los derechos constitucionales como fin esencial del Estado), 5º (reconocimiento constitucional de los derechos individuales de la persona sin discriminación alguna), fuera de la ostensible vulneración del artículo 86 Ibídem.

Conforme a lo dicho, debe concluirse que previo al pronunciamiento de la Sala de Revisión de la Corte Constitucional debe surtirse la segunda instancia ante el superior inmediato del a quo, para que de esta forma se le de una correcta aplicación al caso concreto de los preceptos constitucionales y legales.

2.2. Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Cuarta- del Consejo de Estado. Sentencia del 1º de septiembre de 1995.

La segunda instancia confirma el fallo del a quo, considerando que el petente no interpuso la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, así como, es claro que existen otros mecanismos judiciales de defensa para obtener el reconocimiento pretendido, los cuales puede ejercitar ante la Jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante la Jurisdicción ordinaria.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Competencia.

1- Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para proferir sentencia de revisión dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso segundo y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto No. 2591 de 1991; además, su examen se hace por virtud de la selección que de dicha acción practicó la Sala correspondiente, y del reparto que se verificó en la forma señalada por el Reglamento de esta Corporación.

Tema a tratar.

2- El accionante radica en cabeza del INCORA una obligación a favor del primero de ser adjudicatario del 50% de una determinada parcela. Tal vínculo lo hace nacer de una autorización que da la entidad acusada al adjudicatario del lote en mención para enajenarle el inmueble referido. Partiendo de lo anterior, es necesario fijar la naturaleza del acto de autorización del INCORA para enajenar una parcela adjudicada, para determinar si la entidad en cuestión estaría obligada a dar lo pedido.

Naturaleza de la autorización del INCORA para la enajenación, gravamen o arrendamiento de la Unidad Agrícola Familiar -UAF-

3- A partir de la Ley de creación del propio INCORA y de la reforma agraria -Ley 135 de 1961- se ha exigido al adjudicatario de una Unidad Agrícola Familiar la autorización del Instituto para cualquier clase de enajenación. La redacción primigenia del artículo 51 de la Ley 135 de 1961 era del siguiente tenor:

Artículo 51. Quien adquiera por adjudicación o compra una “unidad agrícola familiar”, contrae las siguientes obligaciones:

...

b) Someter a la previa aprobación del Instituto cualquier proyecto de enajenación del predio. El Instituto podrá entonces adquirirlo, junto con las mejoras en él realizadas, al precio que se señale por peritos, si, en su concepto, la enajenación proyectada contradice el espíritu y las finalidades de la presente Ley.

En la matrícula de propiedad de cada “unidad agrícola familiar” se dejará constancia de este carácter, y los Registradores de Instrumentos Públicos no inscribirán ningún acto de transmisión del dominio a terceros si en la respectiva escritura no se ha transscrito la comunicación del Instituto en que conste que éste ha renunciado a ejercer el derecho preferencial o de compra aquí consagrado. (subrayas fuera de texto)

...

Más tarde, el artículo 10 de la Ley 1º de 1968 modificó la disposición antes citada detallando las situaciones que requerían la autorización de marras:

El artículo 10. El artículo 51 quedará así:

Quien adquiera en cualquier tiempo derecho de dominio pleno, el uso o el usufructo sobre una unidad agrícola familiar, contrae las siguientes obligaciones:

...

b) someter a la previa aprobación del Instituto cualquier proyecto de enajenación o arrendamiento del inmueble. El Instituto podrá entonces adquirirlo, junto con las mejoras realizadas, al precio que se señale por peritos, si en su concepto el contrato proyectado contradice el espíritu y las finalidades de la presente Ley.

En la matrícula de propiedad de cada unidad agrícola familiar se dejará constancia de ese carácter, y los Registradores de Instrumentos Públicos no inscribirán ningún acto que genere la transmisión del dominio sobre ella a terceros, si la respectiva escritura no ha transcrita la comunicación del Instituto en que conste que éste ha renunciado a ejercer el derecho preferencial de compra y la manifestación del adquirente, cualquiera que sea su título, de subrogarse en todas las obligaciones que afecten la unidad agrícola familiar. (subrayas fuera de texto)

Finalmente, la Ley 135 de 1961 fue derogada por la Ley 160 de 1994, la cual, en su artículo 39, señala un texto muy parecido a los antes transcritos, así:

Artículo 39. Quienes hubieren adquirido del INCORA Unidades Agrícolas Familiares con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, quedan sometidos al régimen de propiedad parcelaria que en seguida se expresa:

Por el solo hecho de la adjudicación, se obligan a sujetarse a las reglamentaciones existentes sobre uso y protección de los recursos naturales renovables, así como a las disposiciones sobre caminos y servidumbres de tránsito y de aguas que al efecto dicte el Instituto.

Hasta cuando se cumpla el plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación que se hizo en la respectiva parcela, no podrán transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia sino a campesinos de escasos recursos sin tierra, o a minifundistas. En este caso el adjudicatario deberá solicitar autorización expresa del INCORA para enajenar, gravar o arrendar la Unidad Agrícola Familiar.

El Instituto dispone de un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la recepción de la petición, para expedir la autorización correspondiente, transcurridos los cuales, si no se pronunciare, se entenderá que consiente en la propuesta del adjudicatario. Sin perjuicio de la declaratoria de caducidad de la adjudicación, serán absolutamente nulos los actos o contratos que se celebren en contravención de lo aquí dispuesto y no podrán los Notarios y Registradores otorgar e inscribir escrituras públicas en las que no se protocolice la autorización del Instituto o la solicitud de autorización al INCORA, junto con la declaración juramentada del adjudicatario, de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto, cuando haya mediado silencio administrativo positivo.

En los casos de enajenación de la propiedad, cesión de la posesión o tenencia sobre una Unidad Agrícola Familiar, el adquirente o cessionario se subrogará en todas las obligaciones contraídas por enajenante o cedente a favor del Instituto.

Quienes hayan adquirido el dominio sobre una parcela cuya primera adjudicación se hubiere efectuado en un lapso superior a los quince (15) años, deberán informar al Instituto respecto de cualquier proyecto de enajenación del inmueble, para que éste haga uso de la primera opción de readquirirlo dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de recepción del escrito que contenga el informe respectivo. Si el INCORA rechazare expresamente la opción, o guardare silencio dentro del plazo establecido para tomarla, el adjudicatario quedará en plena libertad para disponer de la parcela.

Los Notarios y Registradores se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas, que traspasen el dominio de Unidades Agrícolas Familiares en favor de terceros, en las que no se acredite haber dado al INCORA el derecho de opción, así como la constancia o prueba de su rechazo expreso o tácito. (subrayas fuera de texto)

En ese orden de ideas, como se demostró con este recuento normativo, la autorización dada por el INCORA para la enajenación, gravamen o arrendamiento de una Unidad Agrícola Familiar tiene por objeto verificar que efectivamente la UAF tenga como destinatario al campesino de escasos recursos que no es propietario de tierras. En efecto, la autorización en comento simplemente es un filtro para proteger una de las finalidades de la reforma agraria: la redistribución de tierras en el sector campesino deprimido.

Ahora bien, con el acto de autorización el Instituto de la Reforma Agraria no se involucra en

la relación bilateral que existe en la enajenación, gravamen o arrendamiento entre el adjudicatario y el tercero. Unicamente se presenta una verificación sobre ciertas condiciones del contrato, más no se crea un vínculo triangular donde el INCORA se encuentra también comprometido con alguna obligación. El tercero sólo establece contacto con el Instituto cuando se presenta la subrogación en las obligaciones contraídas por el enajenante o cedente a favor del INCORA, es decir, cuando se haya perfeccionado la operación autorizada.

El caso en cuestión.

4- En el asunto sub-examine, el petente parte del supuesto de la existencia de una obligación por parte del INCORA de adjudicarle la porción de terreno sobre el cual recae un contrato de promesa de compraventa al adjudicatario inicial (folio 6), sin embargo, el Instituto no tiene dentro de su contenido obligacional tal actuación, por tanto, la conducta omisiva alegada es legítima y no puede conducir a violación de derecho fundamental alguno. En efecto, el INCORA no participa de la relación contractual entre particulares que él autorizó, pues éste último acto no lo inmiscuye, ni lo compromete dentro de la relación bilateral del contrato autorizado.

Por otro lado, la tutela es un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales. En este caso, el petente si encuentra algún reparo en desarrollo del contrato de compraventa suscrito con el adjudicatario primigenio, finalmente origen de su reproche, tiene otra vía judicial de defensa, la cual es la Jurisdicción Ordinaria, para resolver los conflictos originados en ese contrato privado.

Siendo así las cosas, se confirmarán las sentencias de primera y segunda instancia que denegaron la presente tutela.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 20 de abril de 1995, expedida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, y la sentencia del 1º de septiembre de 1995, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Cuarta- del Consejo de Estado, por las razones expuestas en la parte motiva del presente fallo.

SEGUNDO: Comuníquese lo resuelto en esta providencia al Tribunal Administrativo de Norte de Santander para las notificaciones y efectos previstos en el artículo 36 del Decreto No. 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Ponente

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Cfr, Corte Constitucional. Sentencia T-146/93. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía.

2Corte Constitucional. Sentencia T-609 de 1992. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz. Cfr, Sentencias T-501, T-523, T-548 de 1992 y T-091, T-232 de 1993, que tratan sobre la informalidad de la acción de tutela y la agencia oficiosa.