JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO

Sincelejo, diez (10) de marzo de dos mil veinte (2020)

Medio de control: **Nulidad Simple.**
Radicado N°: 70-001-33-33-003-**2019-00415-00**
Accionante: Elida Rosa Casas González
Demandado: Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo - Instituto Colombiano de la Reforma Agraria "INCORA".

ASUNTO: Rechazo de la demanda. Asunto no susceptible de control judicial.

OBJETO A DECIDIR.

Entra el despacho a decidir sobre la admisión o rechazo de la demanda que en ejercicio del medio de control de simple nulidad, es formulada por la señora Elida Rosa Casas González.

ANTECEDENTES

La señora **Elida Rosa Casas González**, por conducto de apoderado judicial[1], a través del medio de control de Simple Nulidad, solicita se decrete la nulidad de la escritura Pública N° 321 del 14 de julio de 1976[2], mediante el cual se celebró un contrato de compraventa de 53 hectáreas de un terreno denominado Cejas del AlGARROBO entre el INCORA y el señor Octavio Augusto Ruiz Teherán con folio de Matricula 3408064, escritura pública que nunca fue registrada en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Sincelejo, por lo que no se llegó a perfeccionar la venta de dicho terreno.

CONSIDERACIONES

Revisada la demanda en su integridad y luego de la inadmisión de la misma, estima este despacho que el asunto que se trae a la jurisdicción contenciosa administrativa no es susceptible de control judicial, toda vez que lo que se demanda no constituye un acto administrativo definitivo, como tampoco del contenido de la escritura pública que se presenta como acto demandado, se deriva una actuación administrativa susceptible de control judicial

En ese orden, en ejercicio del control temprano del proceso la demanda será rechazada, de conformidad con los siguientes, **argumentos:**

Resulta verdad averiguada, que los actos administrativos corresponden a la manifestación de la voluntad de la administración; la misma, que pendiendo de las situaciones jurídicas, particulares o generales que estimulen la creación del acto administrativo, puede ser de distintas variedades. La doctrina ha optado

[1] Folio 10.
[2] Fl. 80.

por clasificarlos en actos de poder, de gestión, propios del servicio público, ajenos al servicio público, unilaterales, bilaterales, plurilaterales, simples, complejos, de alcance nacional, local, políticos, discrecionales, reglados, definitivos, de trámite, verbales, escritos, de carácter general impersonal o abstracto, individual y concreto; así como también los que poseen carácter Ejecutivo[3].

Ahora bien, se tiene que el Consejo de Estado ha indicado que los actos administrativos en cuanto a su contenido los ha clasificado en actos administrativos de carácter general o abstracto y los actos administrativos de carácter particular o concreto.

> *"1.1. Clasificación de los actos administrativos por su contenido.*
>
> *En cuanto a su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales, particulares y mixtos.*
>
> *Por actos administrativos de contenido general se entienden aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter impersonal, objetivo, abstracto; no son obligatorios mientras no hayan sido debidamente publicados; contra ellos no proceden recursos en vía gubernativa. En el derecho colombiano se incluyen dentro de esta modalidad, los actos normativos, cuyo prototipo es el decreto reglamentario.*
>
> *Por actos administrativos de contenido particular se entienden aquellos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter personal, subjetivo o concreto; su eficacia depende de que hayan sido debidamente notificados - excepcionalmente comunicados v. gr. nombramientos- y se encuentren en firme; contra ellos, por regla general, proceden recursos en la vía gubernativa.*
>
> *Para eventos en los cuales un acto administrativo incorpore simultáneamente decisiones de contenido general y de contenido particular, esta Corporación ha admitido la existencia de los actos mixtos, cuyo régimen jurídico aplicable es el que corresponda a la naturaleza de la respectiva decisión."*[4]

Continúa el Consejo de Estado en la sentencia anotada su clasificación de los actos administrativos, teniendo en cuenta los efectos jurídicos que causa en su destinatario, en los siguientes términos:

> ***"1.2. Clasificación de los actos administrativos por sus efectos en la esfera jurídica de su destinatario.***
>
> *En cuanto a los efectos que generen en la esfera jurídica de su destinatario, los actos administrativos pueden clasificarse en* ***actos favorables*** *y* ***actos de gravamen****.*
>
> *Entre los actos administrativos favorables estarían aquellos que amplían la esfera o el patrimonio jurídico del destinatario, esto es, "crean o reconocen un derecho o una ventaja jurídica", como los nombramientos, las autorizaciones, las licencias y, en general, los actos mediante los cuales la Administración responde de manera positiva a una solicitud formulada en ejercicio del derecho constitucional fundamental de petición, v. gr., inscripción en un registro público, reconocimiento de una pensión, etc.*
>
> ***Entre los actos de gravamen se incluyen aquellos que inciden negativamente en la esfera jurídica del destinatario****, es decir "tienen un efecto desventajoso o*

[3] TERESA BRICEÑO de V, Martha Teresa y BASTIDAS BÁRCENAS, Hugo. Diccionario Analítico de derecho administrativo. Tomo 1. Bogotá D.C.: Grupo editorial Ibáñez, 2008. 233-235 p.
[4] Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Bogotá, D.C., diciembre (4) de dos mil seis (2006), Radicación número: 11001-03-26-000-1994-10227-01(10227).

perjudicial" para él, como la imposición de obligaciones, de sanciones, la revocación de actos favorables y, en general, ***las respuestas negativas a las peticiones.***

La Sala no vacila en destacar la importancia de esta clasificación toda vez que, aspectos como la publicidad, la motivación, el derecho constitucional fundamental al Debido Proceso Administrativo, entre otros, cobran mayor relevancia, intensidad y exigencia cuando se trata de la expedición de actos de gravamen, al paso que el régimen para la revocatoria directa de actos favorables resulta ser más severo."[5] *(Negrillas fuera de texto)*

De manera que, en los actos administrativos de carácter particular debe existir, la manifestación de la voluntad con el fin de crear, modificar o extinguir un derecho en situaciones jurídicas personales; ahora si en la manifestación de la voluntad no produce ningún efecto jurídico frente a un grupo determinado o un particular, este acto no puede ser susceptible de demanda, toda vez que no está creando una situación jurídica frente a una norma; ya que en algunos casos, sólo se detienen a dictar directrices u orientaciones.

En esa misma línea de pensamiento, el Consejo de Estado ha expresado que no todos los actos son susceptibles de ser demandados:

"En este punto, debe dejar en claro la Sala que no todo acto de la Administración tiene la vocación o cualidad de producir efectos jurídicos, en este sentido, se diferencian los actos administrativos, que sí gozan de tal condición, de los actos de la Administración, entendidos como meramente declarativos, es decir, que son manifestaciones unilaterales de las autoridades administrativas que no producen efectos jurídicos a los administrados, ni a favor ni en contra.

Ha señalado esta Sección que:

"Si bien es cierto que el Código Contencioso Administrativo Colombiano no contiene una definición sobre acto administrativo, la doctrina ha intentado definirlo expresando que ***se entiende como tal la manifestación de la voluntad de la Administración, que en cumplimiento de funciones administrativas, está encaminada a producir efectos jurídicos****. (…) Ahora, la Sección Primera de esta Corporación ha clasificado los actos administrativos en actos definitivos o actos de trámite. En este sentido ha sostenido que solo los actos administrativos definitivos que producen efectos jurídicos son enjuiciables por esta jurisdicción, en consecuencia, como los actos de trámite, en principio, no producen efectos jurídicos, escapan de la jurisdicción contencioso administrativa. (…) Como se aprecia del estudio del caso concreto y de la citada jurisprudencia, la distinción entre actos administrativos definitivos y de trámite, ha alcanzado particular relevancia, de carácter práctico, en consideración a su impugnación, toda vez que resulta que, los primeros pueden ser siempre cuestionados ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mientras que los segundos, generalmente, no son enjuiciable por asta jurisdicción. De acuerdo con lo anterior, reitera la Sala en esta oportunidad que los actos de trámite solo podrán ser enjuiciados ante esta jurisdicción cuando generen efectos reales frente a otros sujetos de derecho. En este orden de ideas, en el proceso objeto de estudio, como quiera que los actos acusados no modifican, extinguen o crean una nueva situación jurídica a la parte actora, no pueden ser considerados como actos administrativos definitivos, y en consecuencia, no son enjuiciables ante esta jurisdicción. En efecto, según se infiere de los actos acusados, la Administración por medio de los mismos, está explicando a la parte actora el procedimiento que se surtió para la notificación de los verdaderos actos definitivos, sin que por medio de las respuestas, se cree,*

[5] Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Bogotá, D.C., diciembre (4) de dos mil seis (2006), Radicación número: 11001-03-26-000-1994-10227-01(10227).

modifique o extinga alguna situación de la actora que ya se había consolidado"[6]*.*

Ahora bien, también se había entendido que, en atención a que en el cumplimiento de sus funciones la Administración puede expedir actos que por tener un valor meramente orientativo, instructivo o informativo, pueden carecer de efectos jurídicos directos sobre las situaciones jurídicas de los particulares, ya que en estos eventos no resultaría procedente el control judicial a cargo del Contencioso Administrativo."[7]

Frente al asunto en estudio, en donde se pide control judicial de una escritura pública, el Consejo de Estado, ha señalado que las escrituras públicas no pueden ser objeto de estudio o de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, toda vez que en sí mismas no son acto administrativo, sin embargo ha expresado que su contenido puede ser enjuiciable cuando consista en una declaración tendiente a producir efectos jurídicos, o lo que es lo mismo siempre y cuando su contenido constituya un acto administrativo o un contrato estatal.

"Cabe resaltar que esta Sección ha sostenido que si bien, en principio, una escritura pública no es demandable ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, su contenido sí puede ser enjuiciable, siempre y cuando constituya un acto administrativo o un contrato estatal.

Sobre el particular, en sentencia de 31 de marzo de 2005, se dijo:

"[…] Por contraste, se infiere que la escritura pública no es en sí misma un acto administrativo, luego no es susceptible de ser impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa. ***Lo que sí puede ser enjuiciado ante esta jurisdicción es su contenido siempre y cuando éste consista en un acto administrativo o un contrato estatal, dicho de otra forma, que la declaración que contenga y que mediante ella ha sido protocolizada constituya un acto administrativo o un acuerdo de voluntades en la que intervenga una entidad estatal****.*

Por lo tanto, descartado lo anterior, ***el punto en el presente caso se reconduce a establecer si la declaración del Alcalde de Tuta, Boyacá, protocolizada mediante la escritura 043 de 1999 objeto de este proceso constituye o no acto administrativo*** *[…]" (Negrillas y subrayas fuera del texto original).*

Dicho criterio ya había sido expuesto en el fallo de 26 de noviembre de 2008, en el que se sostuvo:

"[…] Igualmente se concluyó en la sentencia de 31 de marzo de 2005 de esta Sala inicialmente referenciada que, por contraste, se infiere que la escritura pública no es en sí misma un acto administrativo, luego no es susceptible de ser impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Lo que sí puede ser enjuiciado ante esta jurisdicción es su contenido siempre y cuando éste consista en un acto administrativo o un contrato estatal; dicho de otra forma, que la declaración que contenga y que mediante ella sea protocolizada constituya en sí misma por producir de manera directa una situación jurídica general o particular sin necesidad de su protocolización, un acto administrativo o un acuerdo de voluntades en la que intervenga una entidad estatal*.*

Al punto, téngase en cuenta que la protocolización no le imprime ningún valor o relevancia jurídica a lo protocolizado, tal como lo señala el artículo 57 del Decreto 960 de 1970, a cuyo tenor "Por la protocolización no adquiere el documento protocolizado mayor fuerza o firmeza de la que originalmente tenga".

[6] Sentencia de 17 de febrero de 2011. Expediente 2009-00080-01, Magistrado ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.
[7] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015), CONSEJERA PONENTE: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, REF.: Expediente núm. 2011-00271-00, Acción: Nulidad.

*Por lo tanto, precisado lo anterior, **el punto en el presente caso se reconduce a establecer si la declaración del Alcalde Mayor del Distrito de Cartagena de Indias T. H y C., protocolizada mediante la escritura pública núm. 0949 de 24 de septiembre de 1999, de la Notaría Sexta de Cartagena, Bolívar, objeto de este proceso constituye o no acto administrativo** […]" (Negrillas y subrayas fuera del texto original)*

En las sentencias traídas a colación, esta Corporación concluyó que las declaraciones unilaterales de voluntad de la Administración plasmadas en las escrituras públicas allí demandadas, no constituían un acto administrativo. Sin embargo, es evidente que en las mismas se admitió la posibilidad de demandar ante esta Jurisdicción este tipo de documentos, siempre y cuando se verifique que la manifestación que contengan sea capaz de modificar, extinguir o definir una situación jurídica concreta.

A diferencia de lo sucedido en los casos estudiados en las sentencias referidas, la Sala considera que en el presente asunto la declaración unilateral de voluntad del Alcalde del Municipio de El Paso – Cesar, protocolizada en la Escritura Pública 075 de 15 de mayo de 2012, otorgada por la Notaria Única del Círculo del referido ente territorial, sí produjo efectos jurídicos concretos en contra del actor, pues declaró baldío un bien inmueble, que de acuerdo con lo afirmado en la demanda, hace parte de un predio de mayor extensión que es de su propiedad, por lo tanto, dicho acto sí es susceptible de control jurisdiccional a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho."[8]

En consecuencia, para que la escritura pública pueda ser objeto de demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa, su contenido debe llevar intrínseco la voluntad de la entidad pública de crear, modificar o extinguir una situación jurídica particular, esto es se constituya un acto administrativo o un contrato estatal.

En el sub examine, se observa que la escritura pública 321 del 14 de julio de 1976, no cumple con los requisitos antes exigidos, para que este pueda ser objeto de demanda ante la jurisdicción contenciosa administrativa, toda vez que en sentir de este operador, simplemente se limita a cumplir con la forma y perfeccionamiento del contrato de compraventa de bien inmueble[9] celebrado entre el señor OCTAVIO RUIZ TUIRAN, como propietario y una institución del Estado, como comprador, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, sin que de su contenido se advierta la estructuración de una decisión administrativa de la entidad pública capaz de convertirla en acto administrativo susceptible de control judicial.

El artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, dispone:

***"ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA.** Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:*

1. Cuando hubiere operado la caducidad.

2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.

[8] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 20001-23-31-000-2015-00288-01.

[9] "**Artículo 1857. Perfeccionamiento del contrato de venta.** La venta se reputa perfecta desde que las partes han convenido en la cosa y en el precio, salvo las excepciones siguientes: **La venta de los bienes raíces y servidumbres y la de una sucesión hereditaria, no se reputan perfectas ante la ley, mientras no se ha otorgado escritura pública**."

*3. **Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial."***

En ese orden de ideas, al no estar en presencia de una acto administrativo, o dicho de otra forma, al no existir un acto administrativo definitivo,[10] el asunto no es susceptible de control judicial, razón por la cual, en aplicación del numeral 3 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011, se rechazará de plano la presente demanda, en tanto y en cuanto, se itera, de la escritura pública no se advierta que exista actuación administrativa alguna que sea susceptible de control judicial.

3. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE:**

PRIMERO: RECHÁCESE de plano demanda.

SEGUNDO: **DEVUÉLVASE** al interesado o a su apoderado la demanda y sus anexos, sin necesidad de desglose.

TERCERO: En firme este auto, **CANCÉLESE** su radicación y **ARCHÍVESE** el expediente, previas las anotaciones correspondientes en los libros radicadores y el sistema de información judicial SIGLO XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CESAR E. GÓMEZ CÁRDENAS
JUEZ

[10] **ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS**. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación."