



---

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**

**Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)**

**Referencia:** Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

**Número único de radicación:** 50 001 23 31 000 2010 00070 01

**Demandante:** Irma López Henao

**Demandada:** Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER<sup>1</sup> (hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-)

**Tema:** Confirma sentencia de primera instancia. Recurso de apelación. Acto de revocatoria de la adjudicación de un bien baldío. Excepción de caducidad de la acción – probada en la actuación–. El término para formular la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en vigencia del artículo 136 del CCA era de 4 meses. La ocurrencia de un paro judicial no tiene la vocación de suspender el término de caducidad.

**SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 17 de mayo de 2018 por la Sala de Decisión Escritural No. 6 del Tribunal Administrativo del Meta, que declaró probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por la parte demandada.

---

<sup>1</sup> El inciso segundo del artículo 1º del Decreto 1850 de 2006, “[...] Por medio del cual se modifican los artículos 16 y 22 del Decreto 2365 de 2015, se adoptan medidas con ocasión del cierre de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en Liquidación, y se dictan otras disposiciones [...]”, determina que la Agencia Nacional de Tierras -ANT- fungirá como sucesora procesal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, teniendo en cuenta sus objetivos misionales y el origen de las controversias judiciales.



La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

## I. ANTECEDENTES

### La demanda

1. Irma López Henao, en adelante la parte demandante, presentó demanda contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-<sup>2</sup>, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984<sup>3</sup>, en adelante, Código Contencioso Administrativo, para que se declare la nulidad del Auto de fecha 23 de abril de 2007<sup>4</sup> y de la Resolución núm. 569 de 7 de abril de 2008<sup>5</sup>, mediante la cual el INCODER declaró la revocatoria directa de la Resolución núm. 929 del 30 de octubre de 2006, a través de la cual adjudicó el predio denominado “Ripialito”, ubicado en el corregimiento de Nueva Antioquia, municipio de La Primavera, departamento del Vichada, a favor de la parte demandante.

### Las pretensiones

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones<sup>6</sup>:

“[...]

**PRIMERA.-** Declarar nulas el auto y la Resolución fechados abril 23 de 2007 por medio de los cuales se inició el trámite de la Revocatoria Directa y la Resolución 569 del día siete (07) del mes de abril del año de dos mil ocho (2.008) expedidas por el INTITUTO NACIONAL (sic) DE DESARROLLO RURAL – INCODER, mediante el cual se declaró la REVOCATORIA DIRECTA de la RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN Nro. 929 del 30 de octubre de 2.006, por medio de la cual se concedió la adjudicación del predio denominado RIPIALITO a mi poderdante IRMA LÓPEZ HENAO.

**SEGUNDA.-** Que se restablezca el derecho a mi poderdante y como consecuencia de lo anterior, se ordene al INTITUTO NACIONAL (sic) DE DESARROLLO RURAL – INCODER-, a dejar incólume la Resolución de Adjudicación Nro. 929 del 30 de octubre de 2.006, y en iguales condiciones de propiedad del predio RIPIALITO, a

---

<sup>2</sup> Folios 2 al 68 del cuaderno núm. 1 del expediente.

<sup>3</sup> “[...] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>4</sup> “(Auto por el cual se inicia un trámite de revocatoria directa Expediente No. 9-4-5-0775)”.

<sup>5</sup> “(Por la cual se revoca la resolución de adjudicación de baldíos No. 929 del 30 de octubre de 2006, expedida por la OET No. 9)”.

<sup>6</sup> Folios 7 al 8 del cuaderno núm. 1 del expediente.



---

Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
Demandante: Irma López Henao

la adjudicataria que lo poseía al momento de la iniciación del trámite de la revocatoria directa.

**TERCERA.-** Que se ordene a la entidad demandada oficiar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto Carreño Vichada, con el fin de cancelar cualquier disposición tendiente a revocar la inscripción de la adjudicación concedida a la señora IRMA LOPEZ HENAO sobre el predio denominado RIPIALITO y que figura con el número de matrícula inmobiliaria 540-0004960.

**CUARTA.-** Que se condene en costas del proceso a la entidad demandada.

**QUINTA.-** Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 176 del CCA.

**SEXTA.-** Que se conceda previo a la admisión de la presente demanda, la medida provisional de SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos jurídicos de la Resolución Nro. 569 de abril 7 de 2008, hasta tanto se resuelva de fondo el trámite del presente proceso, la cual se ha solicitado en escrito separado.

**SÉPTIMA.-** Las demás condenas que se estime necesarias a efectos de declara (sic) la nulidad y restablecer el derecho de mi poderdante IRMA LOPEZ HENAO [...].

### Presupuestos fácticos

3. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:
4. Irma López Henao adquirió en el año 2001, mediante compraventa celebrada con el señor Rolando Esteban Peláez, una posesión de mejoras del predio denominado “Ripialito”, ubicado en el corregimiento de Nueva Antioquia, municipio La Primavera, departamento del Vichada.
5. La señora López Henao solicitó la adjudicación de este predio como baldío al Grupo Integral con Énfasis en Pesca Vichada del INCODER, por lo que esta entidad —a través de la Oficina de Enlace Territorial OET núm. 9— expidió el acto de aceptación núm. 1126 del 4 de agosto de 2006 y, posteriormente, tras verificarse los requisitos legales, lo adjudicó mediante la Resolución núm. 929 de 30 de octubre de esa anualidad.
6. Informó que a través de medios de comunicación se publicó el día 23 de abril de 2007 un artículo que daba cuenta de titulaciones fraudulentas de bienes baldíos en el departamento del Vichada, lo que produjo que el director del



---

Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
Demandante: Irma López Henao

INCODER de la época, Rodolfo Ocampo, declarase que “[...] lo sucedido es ilegal y que se pudo haber cometido un fraude procesal [...]”, situación que trajo como consecuencia que se expidiera la Resolución núm. 0860 de 27 de abril de 2007, que dio inicio a la revocatoria directa del acto de adjudicación de 31 predios rurales, dentro de los que se encontraba el denominado “Ripialito”.

7. El INCODER luego de adelantar el trámite de revocatoria directa con algunas irregularidades, expidió la Resolución núm. 569 de 7 de abril de 2008 que revocó la Resolución núm. 929 de 30 de octubre de 2006, mediante la cual la Oficina de Enlace Territorial OET núm. 9 del INCODER, había adjudicado el predio denominado “Ripialito” a la señora López Henao.

### Normas violadas

8. La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 13, 16, 21, 22, 23, 25 y 29 de la Constitución Política
- Artículo 72, inciso 6 y 7 de la Ley 160 del 3 de agosto de 1994<sup>7</sup>
- Ley 1152 de 25 de julio de 2007<sup>8</sup>
- Artículos 69, 73 y 74 del Código Contencioso Administrativo<sup>9</sup>
- Artículo 39 del Decreto 2664 de 3 de diciembre de 1994<sup>10</sup>
- Decretos 01 de 2 de enero de 1984<sup>11</sup>; 1300 de 21 de mayo de 2003<sup>12</sup>; 2664 de 3 de diciembre de 1994<sup>13</sup> y 230 de 30 de enero de 2008<sup>14</sup>.

### Concepto de violación de las normas

---

<sup>7</sup> “[...] Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”

<sup>8</sup> “[...] Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones [...]” - Declarada inexecutable mediante la sentencia de la Corte Constitucional C-175 de 2009

<sup>9</sup> “[...] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”.

<sup>10</sup> “[...] Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación [...]”

<sup>11</sup> “[...] Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”

<sup>12</sup> “[...] Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura [...]”

<sup>13</sup> “[...] Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación [...]”

<sup>14</sup> “[...] Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación [...]”



9. La parte demandante explicó el concepto de violación de las normas referidas, así:

10. Adujo que la administración pública tiene la potestad para revocar sus propios actos, de oficio o a petición de parte, por razones de legalidad, de conveniencia o de interés público, siempre que obre de por medio el consentimiento del particular frente al acto regulador de una situación de carácter particular y concreta según lo prevé el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo.

11. Indicó que para la procedencia de la revocatoria directa “[...] se requieren de unas condiciones especialísimas para que la administración enmiende la situación aberrante y antijurídica que se presenta en su acto ilícito. Y en esta intelección de la norma es necesario hacer énfasis en el hecho de que la ocurrencia de medios ilegales debe ser debidamente probada. Es decir se requiere que la actuación fraudulenta aparezca ostensiblemente, pues la revocación por ese motivo no puede ser fruto de la sospecha de la administración [...]”. Agregó que, en este asunto, “[...] al expedirse el acto cuestionado se desconoció el justo equilibrio previsto entre los derechos del administrado y los intereses de la administración, pues se declaró la Revocatoria de la Resolución de Adjudicación del predio RIPIALITO, dejando de lado al adjudicatario de esta prerrogativa legal, y el órgano administrativo en su política equivocada de desposeer al titular del citado predio desatendió arbitrariamente, sin acatar los procedimientos legales [...]”

12. Sostuvo que, según el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso se aplicará a actuaciones judiciales y administrativas; no obstante, en este asunto la entidad demandada desconoció los procedimientos legales para revocar la resolución que adjudicó el predio a la demandante a quien no tuvo en cuenta durante el trámite de la revocatoria, decisión que -afirma- también estuvo motivada por los medios de comunicación que llevaron a la luz pública desbordadas adjudicaciones de tierras adelantadas en la región.

13. Señaló que, “[...] conforme lo establecía la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios 2664 del mismo año y 0982 de 1996, era competencia del INCORA, conocer y adelantar los trámites de titulación de predios baldíos. El



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
 Demandante: Irma López Henao

*Decreto – Ley 1300 de 2003, por medio del cual se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- facultó a esta nueva entidad para que asumiera las competencias que tenía el INCORA [...]*. Destacó que estas normas contienen los requisitos para adelantar la titulación de bienes baldíos, razón por la cual, el INCODER procedió a expedir la resolución de adjudicación del referido predio, decisión que adquirió firmeza pues no fue objeto de recurso u oposición de terceros; en ese orden, reprochó la razón que motivó a la demandada a revocar un acto con efecto particular y concreto que se ajustó al marco normativo que regulaba la materia.

14. Refirió que la única razón utilizada por la administración para revocar su acto fue la información que dijo recibir de terceros sobre la posible adjudicación de terrenos sin el lleno de los requisitos legales, sin demostrar fehacientemente la violación a las normas legales o reglamentarias en el proceso de adjudicación, máxime si se tiene en cuenta que fue la misma entidad la que afirmó que se habían cumplido con todas las etapas procedimentales previstas en la Ley 160 de 3 de agosto de 1994<sup>15</sup> y en los decretos reglamentarios núm. 2664 de 1994 y 0982 de 1996.

15. Afirmó que si el INCODER es la entidad pública competente para adelantar el procedimiento de revocatoria directa de sus propios actos -para lo cual efectuó un detenido recuento del trámite previsto en la Ley 160-, con la Ley 1152 dicha competencia fue derogada y, por tanto, los funcionarios de la parte demandada quedaron sin el respaldo jurídico para tomar este tipo de decisiones, pues no se creó un régimen de transición para los procedimientos iniciados antes de esta disposición normativa. Agregó que, en ese sentido, cualquier actuación adelantada con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1152 estaría viciada de nulidad absoluta.

16. Aseveró que la motivación que justificó la apertura del proceso de revocatoria directa fue que *“[...] al parecer, los adjudicatarios no cumplían con el término mínimo de cinco (5) años de ocupación y explotación del predio y además el fundo no se encontraba explotado en las proporciones exigidas por las normas*

<sup>15</sup> *“[...] Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones [...]*”



que regulan la materia [...]”. En ese orden, luego de recordar los requisitos legales para la adjudicación de un bien baldío, concluyó que la demandante demostró en el proceso de titulación que era la ocupante directa, sin perjuicio de los trabajadores que tenía en el predio, por lo que acreditó la legitimidad que le asiste como ocupante y poseedora con título.

17. Preciso que el señor Alonso Morales funge como administrador del predio, “[...] pero no es menos cierto que él lo hace por contrato de trabajo que mi poderdante le ha dado, en donde le cancela mensualmente un salario. Esa administración que se hace a través de una tercera persona, se empezó a realizar, junto con otros vecinos propietarios, cuando se percataron del alto costo que representa el manejo individual del predio [...]; no obstante, aclaró que las mejoras han sido realizadas por parte de la adjudicataria, quien a través de sus negocios en la zona cafetera del país consigue los recursos para la compra de insumos y víveres con el fin de inyectarle recursos al predio con el fin de continuar su explotación económica.

18. Puntualizó que en el inmueble adjudicado se han adelantado trabajos cuya inversión económica supera el valor comercial del predio, tales como el levantamiento de cercas, viviendas, saladeros, corrales para ganado y el mejoramiento del suelo, por lo que se ha incrementado a actividad económica de la zona, así como la generación de empleo en procura de cumplir con la finalidad social de la propiedad. Agregó que está demostrado que desde que se ocupó el predio hasta que se expidió la resolución de adjudicación pasaron más de cinco años, cumpliendo de esta manera el requisito legal para acceder a la titulación del predio baldío.

### **Contestación de la demanda**

#### **Parte demandada**

19. La parte demandada contestó oportunamente la demanda y se opuso a todas las pretensiones<sup>16</sup>, así:

---

<sup>16</sup> Por intermedio de apoderado. Cfr. Folio 240 al 262 del cuaderno núm. 2 del expediente.



20. Indicó que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- “[...] adelantó las diligencias [...] acorde con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto 2664 de 1994, vigentes para la época de los hechos, sin que en el trámite de revocatoria se hayan violentado el debido proceso, la defensa de la actora ni los principios de publicidad y motivación de las actuaciones, también allí se demuestra que se atendieron y valoraron todas las pruebas y consideraciones expuestas por el apoderado de la hoy demandante [...]”

21. Agregó que, además de las normas indicadas en precedencia, “[...] la normatividad aplicable al momento de decidir el trámite de revocatoria directa [...] fue la Ley 1152 de 2007 y su Decreto Reglamentario 230 de 2008, es de anotar que aunque la Ley 1152 fue declarada inexecutable mediante sentencia de constitucionalidad C-175 de 19 de marzo de 2019 por pretermittir el trámite de consulta previa, se encontraba vigente para el momento de la expedición del acto administrativo de revocatoria directa [...]”.

22. Sostuvo que el inciso 4.º del artículo 161 de la Ley 1152, así como el artículo 20 del Decreto 230 de 2008, vigentes al momento de expedirse los actos acusados, le permitían al INCODER “[...] revocar directamente y en cualquier tiempo las resoluciones de adjudicación de baldíos sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, agregando además, que los demás aspectos del procedimiento de revocación se surtirá con arreglo las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo, es decir, la Ley estableció una especialidad en materia de revocación, la cual no se puede por ningún momento desconocer [...]”.

23. Agregó que “[...] carecería de todo sentido y contradeciría el principio hermenéutico del “efecto útil” el que se entendiera que la disposición contenida en el artículo 161 de la Ley 1152 de 2007 no podría aplicarse por existir norma general frente a la revocatoria de actos administrativos. De conformidad con el principio de interpretación citado, el juez está llamado a leer el enunciado normativo en el sentido en que produzca efectos, no en el que lo haga inane jurídicamente [...]”.

24. Destacó que el procedimiento de adjudicación de baldíos en el presente caso, “[...] se realizó de manera irregular, en el que se violaron las exigencias y requisitos establecidos en la mencionada normatividad y, por tanto, a la luz de lo



*previsto en el inciso cuarto del artículo 161 de la Ley 1152 de 2007 y artículo 20 del Decreto 230 de 2008, se revocó directamente el precitado acto administrativo [...]”.*

25. Sostuvo que la Ley 160 determina que la ocupación previa del terreno objeto de adjudicación debe hacerse de manera directa por el solicitante o futuro beneficiario al igual que su explotación; no obstante, en el presente caso se pudo establecer que el predio fue adquirido por otra persona que venía ejerciendo la ocupación del predio y la explotación era realizada por un administrador por lo que no existía identidad entre el solicitante y las personas que ejercieron la ocupación y explotación directa del inmueble conforme lo exige la ley.

26. Manifestó, finalmente, que en el procedimiento de revocatoria del acto de adjudicación se garantizó “[...] *el debido proceso, el derecho de defensa y los principios de publicidad y motivación. A lo largo del mismo, el Instituto se pronunció, atendió y resolvió todas y cada una de las consideraciones jurídicas y fácticas esgrimidas por el apoderado [...]”.*

27. La parte demandada propuso las siguientes excepciones, así:

### **Excepciones**

#### **Caducidad de la acción**

28. Anotó que, “[...] *a pesar de que el apoderado del extremo activo de la litis muy hábilmente quiera hacer incurrir en error al administrador de justicia, cuando en el anexo de la demanda denominado “Aclaración Adicional” manifiesta que la notificación del acto administrativo que ordenó la revocatoria directa del acto de adjudicación a su prohijada, se efectuó según él el día 22 de mayo de 2008 en el INCODER de Bogotá, lo cierto es que la notificación fue realizada personalmente al señor apoderado de la demandante Sr. CARLOS ALBERTO PELAEZ LONDOÑO [...] el día seis (6) de mayo de 2008, como consta en el acta de notificación obrante a folio 438, en la cual a pesar de que el señor abogado se negó a firmar el acta de notificación argumentando que tenía dificultades con sus poderdantes [...] dada la negativa se procedió a dejar constancia con la firma de un testigo de los hechos [...]”.*



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
Demandante: Irma López Henao

29. Indicó que, suponiendo que la notificación anterior se entienda fallida, “[...] lo procedente sería emplazar a la adjudicataria y nombrarle curador ad litem para que la represente en el proceso administrativo, pues de ser así tenemos que recordar que durante todo el proceso la señora IRMA LÓPEZ HENAO fue representada por un auxiliar de la justifica [...] y a dicho curador ad litem el día 21 de abril de 2008 le fue notificada la Resolución 569 del 07 de abril de 2008 [...].”

30. Agregó que en cualquiera de los dos casos “[...] el término legal con el que contaba el apoderado judicial de la parte actora se encontraba vencido en el momento de la presentación de la demanda, ya que de empezar a contarse el término desde el momento en que el Dr. CARLOS ALBERTO PELÁEZ LONDOÑO se negó a notificarse constituyéndose la notificación por conducta concluyente, es decir, el día seis (6) de mayo de 2008, la fecha límite para presentar la demanda era el día 07 de septiembre de 2008. Suponiendo que la fecha a tener en cuenta para calcular el término de caducidad sea la fecha en la cual se notificó al curador ad litem es decir el día 21 de abril de 2008, la fecha límite para presentar la demanda habría sido el 22 de agosto de 2008, Es decir que en cualquiera de las dos circunstancias ha operado la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del C.C.A. [...]”.

#### **Dilación injustificada del proceso administrativo**

31. Refirió que, en el presente asunto, “[...] el extremo activo de la litis [...] constantemente se dedicó a dilatar por todos los medios legales existente la toma de una decisión de fondo, interponiendo nulidades, recusaciones, solicitando aplazamiento de las diligencias, e incluso recurriendo a la acción de tutela la cual sea la oportunidad para recordarlo le fue negada y confirmada por el Tribunal Superior de Risaralda, todo lo anterior con el único interés de minar la celeridad del proceso, sin aportar fundamentos de fondo al debate probatorio, lo cual evidencia que el interés en ningún momento fue el de demostrar que la adjudicataria contaba con los requisitos exigidos para ser beneficiaria de la adjudicación del predio ya que no se intentó desvirtuar que no contaba con el tiempo de ocupación y



*explotación exigido por la Ley sino que como ya se dijo previamente se intentó dilatar el proceso administrativo de revocatoria de la adjudicación [...]”.*

### **Prevalencia del derecho sustancial**

32. Manifestó que “[...] reclama el reconocimiento de la prevalencia del derecho sustancial reconocido constitucionalmente por el artículo 228 de la Carta Política [...]”. Para soportar este aserto, afirmó que en este caso “[...] la norma aplicable para la época de expedición de la aludida resolución de revocatoria directa, era la Ley 1152 de 2007 y el Decreto 230 de 2008, razón por la cual, fuerza es concluir que a la luz de las normas transcritas [...] no era procedente solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho [...] en otras palabras no aplican para el caso sub examine, acá tiene prevalencia la norma especial [...]”.

### **Excepción genérica**

33. Solicitó que las excepciones que se encuentren probadas en el trámite del proceso, sean concedidas a favor de la entidad demandada.

### **Sucesión procesal**

34. El Despacho Sustanciador, mediante auto de 15 de marzo de 2017, resolvió tener como sucesor procesal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER- a la Agencia Nacional de Tierras – ANT<sup>17</sup>.

### **Sentencia proferida en primera instancia**

35. El Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Escritural No. 6, mediante sentencia proferida el 17 de mayo de 2018<sup>18</sup>, resolvió:

**“[...] PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho incoada por el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, conforme a lo expuesto en la parte motiva.**

**SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda [...]”.**

---

<sup>17</sup> Cfr. Folio 719 del cuaderno núm. 3 del expediente.

<sup>18</sup> Cfr. Folios 838 al 845 del cuaderno núm. 3 del expediente.



## Consideraciones del Tribunal

### ***Caducidad de la acción***

36. Recordó que el INCODER propuso como medio exceptivo de defensa la caducidad de la acción, “[...] *teniendo en cuenta que para el momento de la presentación de la demanda ya había operado este supuesto de conformidad con el artículo 136 del CCA, que establece un lapso de cuatro meses para la presentación de la acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho contados a partir de la notificación del acto administrativo demandado, tiempo sobrepasado por la parte demandante [...]*”.

37. Manifestó que, para efectos de resolver ese asunto, era relevante revisar la legislación agraria vigente para el momento de la presentación de la demanda, y sobre la cual se definió el trámite de revocatoria directa, “[...] *pues allí se encuentran establecidos unos procedimientos especiales en materia de baldíos, que, al estar incluidos en una norma de carácter especial en la materia, tienen prevalencia sobre las leyes de procedimiento general [...]*”.

38. Sostuvo que del estudio de cada uno de los procedimientos previstos en la Ley 1152, respecto de las acciones contra los actos administrativos que se refieren a la situación jurídica de los predios baldíos, incluyendo la expropiación de bienes con fines de interés público, “[...] *no se evidencia que alguno de estos trámites concuerde con la situación fáctica expuesta en la demanda ni con las pretensiones que eleva la actora [...]* No obstante, en el inciso cuarto (4) del artículo 161 *ibidem*, en relación con las resoluciones de adjudicación, dispuso que contra estas la entidad administrativa adjudicataria podría revocarlas directamente cuando hubiesen sido “proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos” sin ser necesario el consentimiento expreso y escrito del titular. Allí mismo menciona que en lo demás, el trámite se sujetará a las prescripciones del Código Contencioso Administrativo [...]”.

39. Destacó que, del análisis integral del asunto, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código



Contencioso Administrativo, y que el término de caducidad para formular la demanda es de cuatro (4) meses según lo prevé el artículo 136 *ibidem*, modificado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989 y el artículo 44 de la Ley 446.

40. Indicó que la Resolución núm. 569 de 2008 del INCODER, revocatoria de la Resolución núm. 929 de 30 de octubre de 2006 -por la cual se adjudicó el predio “Ripialito” a la actora-, se intentó notificar personalmente al apoderado de la parte demandante el día 6 de mayo de 2008, pero este se negó a hacerlo conforme a la constancia que dejó el servidor que adelantó dicha diligencia; no obstante, esta decisión fue notificada personalmente al curador *ad litem* de la adjudicataria el día 21 de abril de 2008 y, por medio de edicto fijado por el INCODER el día 2 de mayo de 2008 y desfijado el 16 de mayo de esa anualidad, fecha en que quedó debidamente ejecutoriada.

41. Resaltó que, si bien la parte actora al momento de formular la demanda alegó que los términos de caducidad se suspendieron con ocasión del paro judicial adelantado por Asonal Judicial en el año 2008, lo cierto es que conforme a la jurisprudencia del Consejo de Estado “[...] *el cese de actividades no interrumpió el término de caducidad, y por lo tanto la parte actora debió interponer la demanda al día siguiente hábil a su finalización; según la constancia emitida por la secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado, finalizó el 15 de octubre de 2008, es decir, que la demanda debió interponerse a más tardar el 16 de octubre de la misma anualidad; sin embargo, como se acotó atrás, la demanda fue presentada el 21 de noviembre de 2008, momento para el cual ya se encontraba caducada la acción [...]*”.

42. Concluyó que, en atención a lo dispuesto en el artículo 164 del Código Contencioso Administrativo, “[...] *se declarará probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, incoada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural hoy Agencia Nacional de Tierras [...]*”.

## **Recurso de apelación**

### **Parte demandante**



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
 Demandante: Irma López Henao

43. La parte demandante interpuso, dentro del término legal, recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 17 de mayo de 2018 por la Sala de Decisión Escritural No. 6 del Tribunal Administrativo del Meta<sup>(06)</sup>, y lo sustentó con base en los siguientes argumentos:

44. Mencionó que el objeto o debate de este proceso “[...] se circunscribe al acto de adjudicación, es decir, mi poderdante con este medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ha pretendido demostrar el efectivo cumplimiento de los requisitos de la ley 160 de 1994, como la ocupación y explotación de manera continua e ininterrumpida, y a su vez el INCODER, como entidad demandada, ha argumentado la ausencia o falta de cumplimiento en los requisitos para la adjudicación [...]”.

45. Agregó que la litis planteada en este asunto se centra en la legalidad de un acto de adjudicación, “[...] en el efectivo cumplimiento o no de los requisitos de la ley 160 de 1994 frente a una resolución 569 de 2008, que ordenó revocar la resolución de adjudicación. Es palpable, entonces, que el objeto y la finalidad de esta acción de nulidad y restablecimiento del derecho se limita a la ADJUDICACIÓN de un baldío y al cumplimiento de los requisitos en cuanto a la adjudicación [...]”.

46. Sostuvo que, si bien las Leyes 160 y 1152, no tipifican cuál es la acción a presentar ni el término de caducidad para formular la demanda frente a un acto de revocatoria directa de una adjudicación, “[...] debemos necesariamente y por remisión normativa, acudir al Decreto 01 de 1984, en su artículo 136. De acuerdo con la sentencia apelada y el criterio aplicado por el Tribunal, al no estar reglado el término de caducidad debe aplicarse el término del numeral 2 que determina una caducidad de 4 meses; sin embargo no compartimos la tesis planteada, toda vez que debe aplicarse el numeral 4 en lugar del numeral 2 del artículo 136, que dispone, “Sin perjuicio de lo dispuesto en la ley agraria, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, caducará en dos (2) años contados desde el día siguiente a su publicación, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria, en los demás casos [...]”.



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
 Demandante: Irma López Henao

47. Destacó que la sentencia apelada “[...] argumentó que en el presente caso objeto de estudio, la caducidad es de cuatro (4) meses para las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, basándose según manifestaciones realizadas por el Honorable Consejo de Estado, el término de caducidad de las acciones en situaciones de paro judicial y cede (sic) de actividades de la Oficina de Apoyo Judicial, no se presenta suspensión de dicho término, sino lo que se configura una extensión del término de caducidad, lo cual permite que las demandas sean presentadas el primer día de reanudación de las labores de la Rama Judicial, siempre y cuando se venza dentro del cese de actividades del operador judicial [...]”.

48. Sostuvo que no comparte el criterio sostenido por el Tribunal, pues, si bien “[...] las actividades judiciales se reanudaron el día 16 de octubre del año 2008, [...] como consecuencia de la congestión en la oficina de apoyo y despachos judiciales, a causa de dicho cese de actividades, la demanda fue radicada el día 21 de noviembre de 2008 [...] el cese de actividades de la Rama Judicial constituyó un hecho extraordinario, imprevisible y ajeno a la voluntad de la parte demandante, que provocó una falla en la debida prestación del servicio, en desmedro de las características de la administración de justicia previstas en el artículo 12 de la Ley 270 de 1996 y de las finalidades que son inherentes al servicio público [...]”.

49. Afirmó, luego de hacer referencia a algunas decisiones de la Corte Constitucional, “[...] que el hecho del cese de actividades motivadas por un paro judicial, impone una carga que no deben soportar los administrados de justicia, convirtiéndose lo anterior en una situación imprevisible la cual no puede causar efectos adversos en derecho para los usuarios de la administración de justicia, peor aún que la imposición de dicha carga repercuta en la pérdida de una oportunidad para reclamar unos derechos [...]”.

50. Indicó que el principio de confianza legítima rige la relación entre la administración pública y las personas naturales o jurídicas; en ese orden, destacó que “[...] la administración frente a su derecho de reclamar mediante manifestaciones como el cese de actividades de sus funciones, debe garantizar y respetar las condiciones y circunstancias ya establecidas a sus administrados, pues ahí radica el principio de confianza legítima, mediante la cual no se debe



---

Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
Demandante: Irma López Henao

*causar ningún perjuicio a los usuarios de las administración de justicia, por situaciones que no dependen de ellos, como el caso que aquí nos ocupa [...]”.*

51. Puntualizó, luego de referir algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional, que el principio de continuidad de la jurisdicción, “[...] cuyo origen se encuentra en el reconocimiento de las Administración de justicia como servicio público esencial, conduce a determinar que cualquier cese de actividades o suspensión del trabajo resulta contrario al ordenamiento constitucional y, por lo mismo, no tiene ninguna fuerza vinculante ni para los sujetos procesales, ni para los funcionarios judiciales que se abstengan de participar en dichas jornadas de protesta, ni para la comunidad en general [...]”.

#### **Actuaciones en segunda instancia**

52. El Despacho Sustanciador, mediante auto de 27 de septiembre de 2018<sup>19</sup>, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 17 de mayo de 2018 por la Sala de Decisión Escritural No. 6 del Tribunal Administrativo del Meta. A continuación, mediante auto proferido el 7 de noviembre de 2018<sup>20</sup>, corrió traslado a las partes por el término común de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión, y una vez vencido dicho término, al Ministerio Público por diez (10) días para que emitiera concepto.

53. La Agencia Nacional de Tierras -ANT-, dentro de la oportunidad procesal, presentó sus alegatos de conclusión, insistiendo en los argumentos expuestos a lo largo del proceso<sup>21</sup>. La parte demandante hizo lo propio y reiteró los argumentos formulados en el recurso de apelación<sup>22</sup>.

54. El agente del Ministerio Público no intervino en esta etapa procesal.

## **II. CONSIDERACIONES**

---

<sup>19</sup> Cfr. Folio 4 del cuaderno núm. 5 del expediente.

<sup>20</sup> Cfr. Folio 8 del cuaderno núm. 5 del expediente.

<sup>21</sup> Cfr. Folio 10 al 12 del cuaderno núm. 5 del expediente.

<sup>22</sup> Cfr. Folio 13 al 41 del cuaderno núm. 5 del expediente.



55. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: i) la competencia de la Sala; ii) los actos acusados; iii) el problema jurídico; iv) el marco normativo y jurisprudencial de la adjudicación de bienes baldíos y su revocatoria; de la caducidad de la acción; de la suspensión de la caducidad por un paro judicial; v) del tránsito de legislación agraria y, vi) análisis del caso concreto

### Competencia de la Sala

56. Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo<sup>23</sup>, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia, aplicable en los términos del artículo 308<sup>24</sup> de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011<sup>25</sup>, sobre el régimen de transición y vigencia; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019<sup>26</sup>, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

57. La Sala procederá a examinar las argumentaciones expuestas por la parte demandante en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 17 de mayo de 2018 por la Sala de Decisión Escritural No. 6 del Tribunal Administrativo del Meta, que declaró probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por la parte demandada, teniendo en cuenta que, de conformidad con el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>27</sup>, norma aplicable al presente caso en virtud de lo

<sup>23</sup> "[...] El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los Tribunales Administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión. [...]"

<sup>24</sup> "[...] ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior. [...]"

<sup>25</sup> "[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]"

<sup>26</sup> Establece que la Sección Primera del Consejo de Estado tiene a su cargo conocer los procesos de nulidad de actos administrativos que versen sobre asuntos no asignados expresamente a otras secciones.

<sup>27</sup> "[...] Artículo 328. Competencia del superior. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. [...]"



dispuesto en el artículo 267 del Código Contencioso Administrativo<sup>28</sup>, se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contraen dichos recursos.

58. La Sala no observa en el presente proceso la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, por lo que se procede a decidir el caso *sub lite*.

#### **Actos acusados**

59. Los actos acusados son los siguientes:

60. El Auto de fecha 23 de abril de 2007 “[...]” *“AUTO POR EL CUAL SE INICIA UN TRÁMITE DE REVOCATORIA DIRECTA EXPEDIENTE NO. 9-4-5-0775”* [...], expedido por el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-<sup>29</sup>, que en su parte resolutive dispuso:

*“[...] ARTICULO PRIMERO.- Tener como prueba documental, la copia de la resolución No. 0929 del 30 de octubre de 2007, expedida por la OET No. 9 del INCODER y fotocopia del folio de matrícula inmobiliaria en la cual se registró la mencionada resolución, si lo hubiere.*

***ARTICULO SEGUNDO.-** Ordenar la realización de una inspección ocular, por parte de los funcionarios del INCODER LILIANA VEGA ZULUAGA, LILIANA MORALES CASTILLA, CAROLINA CARDENAS ZUÑIGA, JANETHE SAAVEDRA CORREDOR Y OLGA LUCIA GARCIA RINCON, entre los días 3 al 6 de junio de 2007, al predio RIPIALITO, la cual tendrá por objeto precisar: 1) Personas que se encuentran actualmente en el predio, a qué título y desde qué fecha, 2) Fecha de vinculación del adjudicatario al predio, 3) Forma como el adjudicatario obtuvo su vinculación al predio, 3) (sic) Con relación al predio: Existencia del predio adjudicado, Área, ubicación y linderos del predio adjudicad, clase de suelos y aptitud agropecuaria, tipo de explotación económica (precisando el tipo de explotación económica), número de cabezas de ganado (precisando su clase), áreas de reserva forestal protectora, a fin de establecer el cumplimiento de los requisitos exigidos para la adjudicación de predios baldíos en los términos de la ley 160 de 1994 y el decreto 2664 del mismo año.*

***ARTICULO TERCERO.-** En el evento de que sea posible, recibir testimonio de los colindantes o vecinos de la región con el fin de precisar la vinculación del adjudicatario al predio, el tiempo de la misma, así como los antecedentes en la posesión en caso de que los hubiese.*

<sup>28</sup> “[...] Artículo 267. En los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo [...]”.

<sup>29</sup> Cfr. Folios 157 al 161 del cuaderno núm. 1 del expediente



---

Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
Demandante: Irma López Henao

**ARTICULO CUARTO.-** Reconocer personería jurídica a los doctores GONZALO PARRA GONZALEZ, CARLOS ANDRES VEGA ORTIZ, CARLOS ALBERTO TORRES, para que actúen en representación del (los) adjudicatario(s) del predio baldío objeto del procedimiento objeto de revocatoria directa.

**ARTICULO QUINTO.-** Téngase como prueba las documentales aportadas por los apoderados como anexo a los memoriales que aparecen dentro del expediente de revocatoria directa objeto del presente auto.

[...].

61. La Resolución núm. 569 de 7 de abril de 2008 “[...] “Por la cual se revoca la Resolución 929 del 30 de octubre de 2006 que adjudicó un terreno baldío, expedida por la OET No. 9” [...].”, expedida por el Subgerente de Estrategias del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-<sup>30</sup>, que resolvió:

“[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** Revocar la Resolución No. 929 del 30 de octubre de 2006, a través de la cual la Oficina de Enlace Territorial No. 9 del INCODER, adjudicó el predio rural denominado PITALITO, ubicado en el corregimiento de Nueva Antioquia, Departamento del Vichada, con una extensión de 1224-7260 Hás (sic) a IRMA LÓPEZ HENAO por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**ARTICULO SEGUNDO:** Notificar la presente resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, a la beneficiaria de la adjudicación hecha mediante la resolución revocada en los términos del Código Contencioso Administrativo, haciéndoles saber que de conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Decreto 230 de 2008, contra la misma no procede recurso alguno por la vía gubernativa.

**ARTICULO TERCERO:** Ordenar, mediante la inscripción de la presente providencia, la cancelación del Folio de Matricula Inmobiliaria que se abrió para inscribir la Resolución No. 929 del 20 de octubre de 2006 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente [...].”

### Problema jurídico

62. Corresponde a la Sala, con fundamento en la demanda, su contestación, la decisión del *a quo* y el recurso de apelación, determinar si la acción de nulidad y restablecimiento del derecho fue presentada por la parte demandante dentro del término legalmente establecido. En caso de respuesta afirmativa, la Sala continuará con el análisis de fondo.

---

<sup>30</sup> Cfr. Folios 162 al 172 del cuaderno núm. 1 del expediente



63. En consecuencia, se establecerá si hay lugar a revocar o confirmar la sentencia proferida por el *a quo* que declaró probada la excepción de caducidad de la acción propuesta por la demandada.

### **Marco normativo y desarrollo jurisprudencial de la adjudicación de un bien baldío y de la revocatoria directa**

#### ***De la adjudicación de un bien baldío***

64. Vista la Ley 160 de 3 de agosto 1994<sup>31</sup> que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y el numeral 13 de esta norma, se asignó al entonces Incora la función de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, de la siguiente forma:

*“[...] Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva. [...]”*

65. La mencionada ley dotó de facultad al Incora no sólo para la administración de los terrenos baldíos sino también para la adjudicación y adopción de medidas pertinentes, cuando se evidenciara una indebida apropiación o irregularidades en las condiciones bajo las cuales fueron entregados y, estableció que la propiedad de este tipo de bienes se obtiene únicamente a través de título otorgado por el Estado.

66. Visto el artículo 72 *ibidem*, sobre la titulación de terrenos baldíos y la validez de los actos administrativos de adjudicación, dispuso lo siguiente:

***[...] ARTICULO 72. No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.***

*Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá*

---

<sup>31</sup> [...] Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones [...]



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
 Demandante: Irma López Henao

*manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.*

*Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo.*

*La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el "Diario oficial", según el caso.*

*La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida el INCORA.*

***Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.***

***En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.***

*Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta, además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.*

*Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.*

*Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior.*

*Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley.*



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
 Demandante: Irma López Henao

*Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del INCORA cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.*

*La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.*

*Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan. [...] (Resaltado de la Sala).*

67. Esta Sección ha considerado<sup>32</sup> que, según la norma transcrita, el legislador estableció dos prerrogativas en cabeza del Incora respecto de la validez de las resoluciones de adjudicación de terrenos baldíos. La primera de ellas, la de iniciar ante el correspondiente Tribunal Administrativo la acción de nulidad en contra de sus propios actos de adjudicación. Dicha acción, además del Incora, también podría ser interpuesta por los Procuradores Agrarios o cualquier persona.

68. La segunda facultad otorgada por la norma tiene relación con la posibilidad de la Administración de revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías expedidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes, para lo cual no es exigible el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se debe surtir con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

69. Visto el Decreto 2664 de 1994 se advierte que reglamentó el Capítulo XII de la Ley 160 y dictó los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.

70. Visto el Decreto 1292 de mayo del 2003<sup>33</sup> que ordenó la supresión y liquidación del Incora, y el Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003<sup>34</sup>, que creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), entidad que asumió las

<sup>32</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, M.P.: Dr. Germán Eduardo Osorio Cifuentes; sentencia de 26 de octubre de 2023, radicado: 81001-23-31-000-2011-90051-014, actor: Filadelfio Estévez Terán, demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras – ANT (sucesor procesal)

<sup>33</sup> [...] por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación [...]

<sup>34</sup> [...] "Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura [...]"



funciones de reforma agraria y desarrollo rural que se hallaban a cargo del Incora, disponiéndose que todas las referencias normativas<sup>35</sup> que hicieran las disposiciones legales vigentes al Incora, debían entenderse referidas al Incoder y que su patrimonio estaría constituido, entre otros, por “*los bienes y recursos que le transfirieran las entidades suprimidas del sector*”<sup>36</sup>.

71. Vista la ley 1152 de 2007<sup>37</sup> que derogó la Ley 160 de 1994 y reestructuró el Incoder para establecer que continuaría como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera<sup>38</sup>, siendo su objeto fundamental ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural<sup>39</sup>.

#### **De la revocatoria del acto de adjudicación de un bien baldío**

72. Visto el artículo 21 *ibidem* que dotó de funciones nuevas al Incoder y, en relación con la adjudicación de los baldíos sobre terrenos productivos, precisó:

*“[...] Artículo 21.- Son funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, las siguientes: (...) 7. Adjudicar mediante convocatoria pública las tierras productivas de la Nación que le hayan sido transferidas por cualquier entidad pública o privada. 8. Adjudicar baldíos con vocación productiva a los particulares en el término de la presente ley. [...]”.*

73. Visto el artículo 161 *ibidem* que estableció el procedimiento administrativo de la revocatoria directa del acto de adjudicación de baldíos, con un contenido similar al de la norma derogada:

<sup>35</sup> [...] Artículo 24. REFERENCIAS NORMATIVAS. Todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder [...]

<sup>36</sup> Posteriormente el Gobierno Nacional, a través del Decreto No. 2365 del siete (7) de diciembre de dos mil quince (2015), ordenó la supresión y liquidación del INCODER y dispuso, sobre la representación judicial del Instituto: [...] El INCODER en Liquidación, antes del cierre de su liquidación, entregará los procesos judiciales a la Agencia Nacional de Tierras o a la Agencia de Desarrollo Rural, según corresponda a sus respectivos objetos misionales, teniendo en cuenta el origen de la controversia judicial.[...]

<sup>37</sup> [...] Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones [...]

<sup>38</sup> [...] Artículo 18. Para el cumplimiento de los objetivos previstos en esta norma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, continuará siendo un Establecimiento Público del orden nacional que cuenta con personería jurídica, patrimonio autónomo e independencia administrativa, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con el número plural de dependencias que requiera para el cabal ejercicio de sus funciones en el orden territorial, en los términos de la presente ley [...]

<sup>39</sup> “[...] Artículo 20 El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, tendrá por objeto fundamental promover y apoyar la ejecución de la política establecida por el Ministerio de Agricultura para fomentar el desarrollo productivo agropecuario, forestal y pesquero en el medio rural, facilitar a la población campesina el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades, y propiciar la articulación de las acciones institucionales que forman parte del sistema nacional de desarrollo rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar los índices de calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país. [...]”



*[...] **ARTÍCULO 161.** No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional, salvo lo dispuesto para las zonas de desarrollo empresarial.*

*Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.*

*Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo. La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por la entidad administrativa adjudicataria, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria, o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso.*

*La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida la entidad administrativa adjudicataria.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, **la entidad administrativa adjudicataria (sic)** podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.*

*Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta, además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores adultos.*

*Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o zona. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.*

*Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado o no podrá obtener una nueva adjudicación.*

*Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el Incoder como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta ley y las que determine el Consejo Directivo del Incoder mediante reglamentación. Los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de autorizar y registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que*



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
Demandante: Irma López Henao

*no se protocolice la autorización del Incoder, cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.*

*La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.*

*No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando demuestre que el peticionario deriva su ocupación del fraccionamiento de los terrenos, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, hubiere procedido con mala fe, o con fraude a la ley, o con violación de las disposiciones legales u otro medio semejante, o cuando se tratase de tierras que tuvieren la calidad de inadjudicables o reservadas.*

*Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan. [...]”.*

74. Visto el Decreto 230 de 2008, que reglamentó la norma anterior “[...] en lo relativo a la administración, tenencia y disposición de los terrenos baldíos nacionales, se establecen los procedimientos para su adjudicación, reserva, reversión y recuperación y se dictan otras disposiciones [...]”, en el artículo 7.º reguló la competencia del Incoder, así:

*“[...] Artículo 7.º. Competencia. Con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial establecidos en el Plan de Ordenamiento Territorial correspondiente, así como a los referentes a la disposición y uso de las tierras de propiedad de la Nación adoptados por el Consejo Nacional de Tierras y a las políticas de conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, el Incoder adelantará las actuaciones y dictará las disposiciones encaminadas a regular la ocupación, la ordenada utilización y el aprovechamiento de las tierras baldías de propiedad nacional con vocación productiva agropecuaria o forestal, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos.*

*En tal virtud, el Incoder podrá adjudicarlas en favor de las personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, y en las Zonas de Desarrollo Empresarial, a las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agrícola, pecuario, pesquero o forestal, con arreglo a las disposiciones legales, a las del presente decreto y a los reglamentos que por autorización legal expida el Consejo Directivo del Incoder.*

*Las facultades previstas en el presente artículo también comprenden la revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación expedidas con violación de lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias, la celebración de contratos de explotación de baldíos con las mencionadas empresas, la declaratoria de caducidad en caso de incumplimiento de las obligaciones pactadas y la recuperación de los terrenos cuando se cumpla la condición resolutoria del correspondiente contrato. [...]”.*



75. Visto el artículo 20 *ibidem*, que estableció que el gerente del Incoder podría revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, las resoluciones de adjudicación de baldíos, así:

***“[...] Artículo 20. Procedencia. El Gerente General del Incoder podrá revocar directamente de oficio, a solicitud de parte o del agente del Ministerio Público Agrario, en cualquier tiempo, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos proferidas con violación de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias vigentes al momento de expedirse la resolución correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 161 de la Ley 1152 de 2007. [...]”*** (negrillas fuera de texto).

76. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009, declaró la inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007, por no haber surtido el procedimiento de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes; y respecto a los efectos de esta decisión la Corte dispuso:

***“[...] Por último, la Sala considera pertinente señalar que esta decisión tiene los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la Ley 270/96 – Estatutaria de Administración de Justicia –, es decir, hacia futuro [...]”*** (negrillas fuera de texto).

77. Visto el artículo 45 de la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de Administración de Justicia-, que estableció las reglas sobre los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control judicial de constitucionalidad y señaló que *“[l]as sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”*.

78. La Corte Constitucional en Sentencia de Unificación 037 de 2019, frente a los efectos de las sentencias de inexequibilidad, reiteró que la regla general es que sus efectos sean hacia futuro, así:

***“[...]5.5. Así las cosas, en la actualidad, por regla general y salvo que se indique expresamente algo diferente en el fallo, la declaratoria de inexequibilidad de una disposición tiene efectos hacia futuro (ex nunc) y esto, según lo ha explicado esta Corte, encuentra sustento en los principios de seguridad jurídica y democrático, los cuales implican “la presunción de constitucionalidad de las normas que integran el sistema jurídico” mientras ella no sea desvirtuada por este Tribunal en una***



*providencia con fuerza erga omnes, luego de surtirse un proceso de constitucionalidad abstracta<sup>40</sup>[...] (negrillas fuera de texto).*

79. Visto el artículo 40 de la Ley 153 de 1887 que determina que “[/]as leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que se estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”.

80. En consecuencia, en virtud de los desarrollos jurisprudenciales indicados *supra* y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, las actuaciones que hubieren iniciado a correr en vigencia de la Ley 1152 y su Decreto Reglamentario 230 de 2008, debían culminar con fundamento en dicha normatividad. Por otro lado, aquellos trámites iniciados con posterioridad a la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152, debían atender lo previsto en la norma revivida, esto es, la contenida en la Ley 160 y en el Decreto 2664 de 1994.

#### **Diferencia entre el acto de revocatoria directa de la adjudicación de baldíos y el acto de adjudicación**

81. La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-255 de 2012<sup>41</sup>, se pronunció sobre la revocatoria directa de los actos de adjudicación de bienes baldíos en la que declaró exequibles los incisos 6º y 7º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, bajo las siguientes consideraciones:

*“[...] 6.3.- Como primera medida la Corte recuerda que la facultad de revocatoria directa de actos administrativos no se encuentra per se constitucionalmente prohibida. [...]. // Pero también es cierto que excepcionalmente el Legislador puede autorizar la revocatoria unilateral sin que medie la anuencia del administrado, cuando ello*

<sup>40</sup> Cfr. Sentencias C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-280 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Al respecto, cabe resaltar que esta interpretación sobre las consecuencias prospectivas de los fallos ha sido utilizada por esta Sala al realizar juicios de control de institucionalidad, por ejemplo en la Sentencia C-408 de 2017 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado), al efectuar el control automático de constitucionalidad de una ley expedida a través del procedimiento legislativo especial para la paz, determinó que el juicio de compatibilidad normativa debía realizarse conforme a las normas vigentes para el momento en el que se adelantó el trámite del proyecto de ley, a pesar de que dichas disposiciones habían sido declaradas inconstitucionales posteriormente. Específicamente, se sostuvo que de conformidad con la redacción original del Acto Legislativo 01 de 2016 “los proyectos de ley y de acto legislativo solo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno Nacional”, y que aunque “esta última previsión fue declarada inexecutable por la sentencia C-332 de 2017 (M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo), (...) en la medida en que dicho fallo no previó efectos retroactivos de la decisión, la regla resulta aplicable en el presente caso, habida cuenta que estaba vigente y gozaba de presunción de constitucionalidad cuando se adelantó el trámite legislativo que precedió a la norma examinada”.

<sup>41</sup> “[...] Corte Constitucional, sentencia C-255 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio [...]”



*obedezca a razones constitucionales importantes, existan elementos de juicio acreditados de manera suficiente y se ofrezcan al ciudadano todas las garantías para ejercer sus derechos de contradicción y defensa en el marco del debido proceso.*

*“6.4.- En el caso del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, la Corte observa que la facultad de revocatoria unilateral de los actos de adjudicación de baldíos, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, responde a fines constitucionalmente valiosos: (i) está encaminada al cumplimiento de la función social de la propiedad; (ii) pretende asegurar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios; y (iii) se proyecta como una manifestación del deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, en su obligación de adoptar medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario.*

*“[...] Una actuación de tal entidad sólo puede tener cabida ante actos manifiestamente ilegales o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos. Es decir, que afecten de manera sensible y directa los fines que subyacen en estos programas o que impliquen una grave distorsión de los mismos, cuando la titulación no recaiga en sus destinatarios legítimos –los sujetos de debilidad manifiesta del sector agropecuario, merecedores de la especial protección del Estado-, sino que termine en manos de quienes por sus privilegios económicos, sociales, políticos, o de cualquier otra índole, tengan la capacidad de interferir negativamente en el cumplimiento de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra rural.*

*“Por el contrario, no podrá acudirse a la revocatoria unilateral frente a defectos de orden formal o meras inconsistencias que resultan intrascendentes de cara a los objetivos de la política de reforma agraria [...]*

*“Así mismo, acorde con sus propios precedentes, la Corte aclara que ‘cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho, como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición, o la aplicación de un régimen especial frente a uno general, estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes<sup>42</sup>, de conformidad con las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo, siendo improcedente la revocatoria directa sin el consentimiento previo de su titular.*

*“6.5.- De otra parte, la Sala considera que la norma acusada no vulnera el artículo 29 de la Constitución, en la medida en que la revocatoria de actos de adjudicación de baldíos exige que se adelante una actuación en la cual el ciudadano goce de “todas las*

<sup>42</sup> Cita original de la sentencia: “Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003. La Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la ley 797 de 2003, relacionado con la revocatoria unilateral de pensiones reconocidas irregularmente”.



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
 Demandante: Irma López Henao

*garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental*<sup>43</sup>.

*“Nótese cómo el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 señala de forma expresa que las diligencias para la revocación de dichos actos se surtirán con arreglo a las prescripciones del Código Contencioso Administrativo, lo que obliga a las autoridades a ser especialmente cautas y garantes de los derechos de contradicción y defensa de quien se pretenda revocar un acto de adjudicación de baldíos”.*

82. Vista la Ley 160 y los desarrollos jurisprudenciales indicados *supra*, se advierte la diferencia que existe entre los distintos actos que podía proferir el INCODER en asuntos agrarios, por lo que no cabe la analogía entre el acto de adjudicación de baldíos y el acto de revocatoria directa de la adjudicación, toda vez que no existe un supuesto que permita pasar por alto el contenido diverso de los actos administrativos en uno y otro caso.

83. Además, tampoco se pueden equiparar las pretensiones formuladas en la acción de nulidad y restablecimiento contra el acto de adjudicación en las que se busca anular el título concedido por el Estado, con la demanda contra el acto de revocatoria que persigue dejar en firme el referido título, teniendo en cuenta que las pretensiones como la *causa petendi* son distintas.

#### **De la caducidad de la acción**

84. La caducidad constituye un presupuesto procesal que limita el tiempo durante el que las personas pueden acudir a la jurisdicción para la definición judicial de las controversias y que privilegia la seguridad jurídica, el debido proceso, la igualdad de condiciones legales para el demandante y para el demandado y el interés general. Bajo esa perspectiva se ha destacado la obligatoriedad de los términos de caducidad, en aquellos eventos en los que se busca la indemnización de un perjuicio o el restablecimiento de un derecho, dada la carga razonable del demandante que consiste en acudir en tiempo a presentar la demanda, sobre lo

<sup>43</sup> Cita original de la sentencia: “*Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003*”.



cual ha precisado la Corte Constitucional en la sentencia SU-498 de 2016<sup>44</sup>, lo siguiente:

*[...] 46.- De acuerdo con lo señalado previamente se advierte que: (i) la nulidad y el restablecimiento del derecho constituye un medio de control judicial de los actos particulares proferidos por la administración, a través del cual se busca desvirtuar la presunción de legalidad que cobija al acto administrativo y obtener la consecuente indemnización de los perjuicios; (ii) a través de la caducidad se limita el tiempo durante el que se puede acudir a la jurisdicción para la definición judicial de las controversias y, por ende, constituye un presupuesto procesal, y (iii) la fijación de términos de caducidad privilegia la seguridad jurídica y el interés general, razón por la que el análisis de su cumplimiento es objetivo y puede ser declarada de oficio.*

*[...]*

*49.- De otra parte, es importante destacar que en la previsión constitucional de la función pública de administración de justicia se estableció la prevalencia del derecho sustancial y se advirtió que los términos deben ser observados con diligencia so pena de la imposición de sanciones. Entonces, el artículo 228 de la Carta Política comporta el reconocimiento, de raigambre superior, de la relevancia de los términos procesales en el marco de la actividad judicial y su obligatoriedad.*

*[...]*

*81.- Ahora bien, en cuanto al principio pro homine es necesario recordar que éste impone que entre los posibles análisis de una situación se privilegie el más garantista y el que permita la efectividad del derecho fundamental.*

*[...]*

*“Finalmente, es importante destacar que el argumento se construye sobre una percepción del principio únicamente en relación con la parte demandante, pero ignora que su aplicación en el presente caso implicaría ponderar los demás intereses que confluyen y que, eventualmente, llevarían a actuar en defensa del interés general que subyace a la caducidad del medio de control, o de los recursos públicos involucrados y de su destinación, (...).*

*“82.- De otra parte, el principio pro actione, “según el cual, en casos de duda razonable sobre la procedencia de un recurso de defensa judicial debe dársele prioridad a aquella interpretación que permita reconocer su prosperidad” atenúa el rigor con el que se*

---

<sup>44</sup> “[...] Corte Constitucional, sentencia SU-498 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado [...]”



*examina el cumplimiento de los requisitos y cargas procesales en aras de privilegiar el acceso a la administración de justicia.*

*Dicho principio no tiene una aplicación uniforme, ya que ésta debe considerar factores como el tipo de bienes jurídicos involucrados, la carga procesal, el sujeto obligado al cumplimiento de la actuación y la naturaleza del proceso.*

*Por ejemplo, en el análisis del cumplimiento de los requisitos de la acción de inconstitucionalidad se considera, de forma particular, el carácter público del mecanismo, la posibilidad de que cualquier ciudadano lo formule, el derecho de participación ciudadana y el interés general que subyace a la pretensión. [...]”.*

*De acuerdo con los rasgos del **principio pro actione** no se advierte un defecto de las decisiones cuestionadas por su falta de aplicación, pues, de un lado, las autoridades accionadas no expresaron alguna duda sobre su valuación en cuanto a la insuficiencia de la actuación que desplegó (...)y, de otra parte, las características del medio de control incoado, el tipo de pretensiones que envuelve -de carácter particular, económicas y resarcitorias- las exigencias legales establecidas para su ejercicio y el sujeto obligado al cumplimiento de la carga, (...) [si] razonablemente se puede inferir cuenta con la asesoría legal suficiente [...]”.*

#### **La ocurrencia de un paro judicial no tiene la vocación de suspender el término de caducidad**

85. Siguiendo los criterios jurisprudenciales de la Corporación<sup>45</sup>, no existe norma legal que permita considerar suspendido el término de caducidad de la acción en el caso del paro de funcionarios de la rama judicial o por el cese de sus actividades, cuando se afecta la radicación de la demanda en la oficina de reparto.

86. Sin embargo, por razón de la fuerza mayor que ello implica, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han establecido que, cuando el término vence encontrándose en curso el cese de actividades o el paro judicial, este plazo se extiende, es decir, que la carga de presentar la demanda de manera oportuna debe cumplirse el día siguiente hábil de aquel en que se levanta el paro.

<sup>45</sup> “[...] Ver, entre otras, Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 25 de julio de 2016, M.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, Rad. 25000-23-37000-2015-00858-01 y Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de noviembre de 2020, M.P. Martha Nubia Velásquez Rico, Rad. 50001-23-31-000-2010-00068-01 [...]”



87. Al respecto en sentencia SU-498 de 2016<sup>46</sup>, la Corte constitucional concluyó:

*“[...] Respecto a la contabilización del término con el que contaba (...) las autoridades judiciales se apoyaron en decisiones proferidas por diversas salas del Consejo de Estado<sup>47</sup>[153], en las que se ha indicado que el cese de actividades judiciales no interrumpe (sic) la caducidad, salvo que el plazo expire en un día en el que el despacho esté cerrado, pues en este caso se aplica la regla de extensión del plazo hasta el día hábil siguiente.*

*“[...]”*

*“90.- Ahora bien, la imprevisibilidad del día en el que se reanudan las actividades judiciales aludida por la actora no es un argumento que, en su caso, sirva para confrontar los autos que declararon la caducidad, ya que desde la formulación del recurso de apelación reconoció que no presentó la demanda el primer día hábil por la congestión de las oficinas judiciales y no por la falta de certeza sobre la reanudación de las actividades judiciales [...]”.*

#### **Del tránsito de legislación agraria**

88. La Sala remarca que para la fecha en que se expidió la Resolución 569 de 7 de abril de 2008 –que revocó la Resolución 929 del 30 de octubre de 2006 que adjudicó un terreno baldío- y para aquella en que se presentó la demanda -21 de noviembre de 2008-, se encontraba vigente el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, que establecía la caducidad de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho en cuatro (4) meses y la de las acciones de nulidad y restablecimiento dispuestas en la denominada Ley Agraria “*contra los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria*” en dos (2) años, en los siguientes términos:

*“[...] Artículo 136. Caducidad de las acciones. <Subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998>.*

*“[...]”*

*2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán*

<sup>46</sup> “[...] Corte Constitucional, sentencia SU-498 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado [...]”

<sup>47</sup> Cita original: Sentencia SU498/16. Cita original de esa sentencia; Sentencia de 1º de diciembre de 2011 proferida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. C.P. Gerardo Arenas Monsalve, Auto de 28 de octubre de 2010, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2009-00078.



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
 Demandante: Irma López Henao

*demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.*

[...]

*“4. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Agraria, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, caducará en dos (2) años, contados desde el día siguiente al de su publicación, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria, en los demás casos. Para los terceros, el término de caducidad se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos [...]”.*

89. Como se expuso en precedencia, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009, proferida durante el trámite del presente proceso, declaró inexecutable la Ley 1152 por no haberse adelantado en debida forma al trámite de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, al tanto que estableció los efectos ordinarios para su vigencia hacia el futuro.

90. En el asunto *sub examine*, el procedimiento administrativo culminó con la expedición de la Resolución 569 de 7 de abril de 2008 e inició con el auto de 23 de abril de 2007, en vigencia de la Ley 160, antes de expedirse la Ley 1152 y, aunque esta última ley se tuvo en cuenta dentro de los fundamentos para expedir la Resolución 569 de 2008, lo cierto es que no existieron cambios sustanciales entre las disposiciones de la Ley 160 y las contenidas en la Ley 1152 en cuanto a la revocatoria del acto de adjudicación, tal como se anotó precedentemente.

91. En ese orden de ideas, se reitera que el artículo 72 de la Ley 160 determinó la potestad de titulación de terrenos baldíos por parte del Incora –que luego pasó al Incoder- y la posibilidad de proferir el acto de revocatoria directa, con aplicación de las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, por lo que en el evento de que quiera reprocharse su legalidad a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la interposición de la demanda deberá hacerse dentro de los cuatro (4) meses siguientes contados a partir de la notificación del acto administrativo que revocó la adjudicación, en los términos del artículo 136.2 *ejusdem*.



## **Análisis del caso en concreto**

### ***De la vigencia de la acción en el presente asunto***

92. De conformidad con el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales indicados *supra* y atendiendo que en la actuación quedó demostrado que la parte demandante formuló demanda el día 21 de noviembre de 2008 contra el INCODER<sup>48</sup>, hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, para solicitar la nulidad y restablecimiento del derecho “[...] del auto y la Resolución fechados abril 23 de 2007 por medio de los cuales se inició el trámite de la Revocatoria Directa y la Resolución 569 del día siete (07) del mes de abril del año de dos mil ocho (2.008) expedidas por el INSTITUTO NACIONAL (sic) DE DESARROLLO RURAL – INCODER, mediante el cual se declaró la REVOCATORIA DIRECTA de la RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN Nro. 929 del 30 de octubre de 2.006, por medio de la cual se concedió la adjudicación del predio denominado RIPIALITO a mi poderdante IRMA LÓPEZ HENAO [...]”.

93. El auto de 23 de abril de 2007 por el cual se inició el procedimiento de revocatoria del bien baldío, no se encontraba dentro de aquellos que podrían demandarse en forma separada, por cuanto, de conformidad con las reglas generales del Código Contencioso Administrativo, el acto de trámite que iniciaba una actuación no era objeto de demanda de nulidad y restablecimiento del derecho; en ese orden de ideas, como la demanda en este proceso se dirigió de manera concreta a las causas de nulidad de la Resolución 569 de 2008, es respecto de ese acto administrativo que la Sala deberá establecer si operó o no la caducidad de la acción.

94. Sobre la notificación de la Resolución 569 de 7 de abril de 2008, obra en el expediente la prueba de las comunicaciones para notificación personal dirigidas por el Gerente de Estrategias del INCODER al apoderado de la parte demandante

---

<sup>48</sup> Folios 2 al 68 del cuaderno núm. 1 del expediente.



---

Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
Demandante: Irma López Henao

dentro de ese trámite<sup>49</sup>, quien, conforme a la certificación de fecha 6 de mayo de 2008, se negó a recibir la notificación por tener dificultades con algunos de los poderdantes, conforme a la nota impuesta a mano alzada por el funcionario encargado de la notificación (se transcribe de forma literal)<sup>50</sup>:

*"[...] En la ciudad de Pereira a los seis (06) días del mes de mayo del 2008, [...] Una vez ubicado el Dr. Carlos Alberto Peláez apoderado para el efecto de surtir la presente notificación en la oficina No. 1502 del Edificio Torre Bolívar, en forma directa se negó a ser notificado aduciendo que esta diligencia debía adelantarse directa/ con los interesados ya que él había asumido dicha defensa en la parte final del proceso, además manifestó tener dificultades con los otorgantes del poder por lo tanto se procede a diligenciar con testigo la presente actuación.*

"EL NOTIFICADO

[espacio en blanco)

"EL NOTIFICADOR  
"Mario Bocanegra  
(firmado)

Testigo  
Raúl Garavito Ardila  
(firmado) [...]"

95. En la actuación consta que el INCODER notificó a la parte demandante por edicto que fue fijado el día 2 de mayo de 2008 y desfijado el 16 de mayo de esa anualidad<sup>51</sup>, tal como lo señaló el *a quo*.

96. De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en la acción que impetró el demandante, "[...] el derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso [...]". Además, la notificación por edicto se surtió de acuerdo con el artículo 45 *ibidem*, que establecía:

*"[...] Artículo 45. Notificación por edicto. Si no se pudiere hacer la notificación personal al cabo de cinco (5) días del envío de la citación, se fijará edicto en lugar público del respectivo despacho, por el término de diez (10) días, con inserción de la parte resolutive de la providencia [...]"*

97. Con base en esta disposición se establece que la notificación se entiende surtida al término de los diez días, de manera que la caducidad de la acción

---

<sup>49</sup> Cfr. Folio 433 del Anexo 2 del expediente.

<sup>50</sup> Cfr. Folio 442 del Anexo 2 del expediente.

<sup>51</sup> Cfr. Folio 470 del Anexo 2 del expediente.



---

Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
Demandante: Irma López Henao

referida en el artículo 136 *ibidem*, corre a partir del día siguiente. En el mismo sentido, puede agregarse que el artículo segundo de la Resolución núm. 569 de 2008 dispuso la notificación del citado acto en los términos del Código Contencioso Administrativo, así:

*“[...] ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar la presente Resolución a la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, al beneficiario de la adjudicación hecha mediante la resolución revocada en los términos del Código Contencioso Administrativo, haciéndoles saber que de conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Decreto 230 de 2008, contra la misma no procede recurso alguno por la vía administrativa”<sup>52</sup> (Destaca la Sala).*

98. Con fundamento en lo anterior, para la Sala es claro que el término para presentar la demanda corrió entre el 17 de mayo de 2008 -día siguiente a la desfijación del edicto- y el 17 de septiembre de 2008; sin embargo, según da cuenta el sello de recibido de la demanda, esta se formuló hasta el 21 de noviembre de 2008<sup>53</sup>, es decir, por fuera del término fijado en el artículo 136.2 del CCA.

99. No obstante, la parte demandante al momento de presentar el escrito inicial adjuntó una manifestación bajo el título de “ACLARACIÓN ADICIONAL”, en la que se afirmó que *“[...] la resolución de revocatoria directa, fue notificada personalmente el día 22 de mayo de la presente anualidad en el INCODER Bogotá D.C.; razón por la cual, el término de los cuatro (4) meses para demandar por vía ordinaria la nulidad y restablecimiento del Derecho venció el 22 de septiembre de 2008. Ante las circunstancias (hecho notorio) del Paro Nacional de la Rama Judicial, adelantado por Asonal Judicial, los términos de la demanda se suspendieron. En la ciudad de Bogotá D.C. el término se suspendió desde el día 04 de septiembre hasta el 15 de octubre de 2008, hecho que motiva a creer que el demandante tiene términos para demandar hasta el 28 de noviembre de la presente anualidad, con la presentación de la presente demos cumplimiento al señalado término [...]”*<sup>54</sup>.

100. Para la Sala, la anterior manifestación no constituye prueba de la notificación personal a la parte demandante, puesto que se trata de una afirmación que no

---

<sup>52</sup> Cfr. Folio 172 del Cuaderno núm. 1 del expediente.

<sup>53</sup> Cfr. Folio 53 del Cuaderno núm. 1 del expediente.

<sup>54</sup> Cfr. Folio 54 del Cuaderno núm. 1 del expediente.



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
 Demandante: Irma López Henao

corresponde con la prueba de la notificación realizada por edicto y que reposa en la actuación, de acuerdo con los documentos reseñados en esta providencia.

101. Además, conforme a los desarrollos jurisprudenciales indicados *supra*, no puede acogerse la argumentación de la parte demandante, dado que el término para formular la demanda no se suspendió, sólo se extendió hasta el primer día hábil siguiente a aquel en que se terminó el paro judicial.

102. En el expediente obra la certificación de fecha 15 de septiembre de 2009, suscrita por la Secretaría de la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>55</sup>, en la que da cuenta que “[...] *la suspensión de términos de hecho, por razón de fuerza mayor, de notoriedad y conocimiento público entre los días cuatro (4) de septiembre hasta el quince (15) de octubre de dos mil ocho (2008) durante los cuales no hubo despacho al público por cese de actividades decretada por ASONAL Judicial, debido a que tal hecho impidió el ingreso de los empleados y del público en general a las dependencias del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y de esta Secretaría en particular [...]*”. (Destaca la Sala)

103. En ese orden, considerando que el cese de actividades con ocasión del paro judicial finalizó el 15 de octubre de 2008, la demanda debió interponerse a más tardar el día hábil siguiente, esto es, el 16 de octubre de esa anualidad. Como esta se formuló hasta el 21 de noviembre de 2008, resulta claro que la excepción de la caducidad de la acción quedó debidamente probada en el presente asunto.

104. Por último, resulta importante destacar que el apelante no demostró que persistiera la imposibilidad de acceso a la administración de justicia durante todo el tiempo que transcurrió desde que se reabrieron los despachos judiciales luego de concluido el cese de actividades con ocasión del paro judicial -16 de octubre de 2008, hasta el día en que finalmente radicó la demanda -21 de noviembre de esa anualidad-.

### **Conclusión de la Sala**

105. Considera que quedó probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por la entidad demandada; en

<sup>55</sup> Cfr. Folio 138 del Cuaderno núm. 1 del expediente.



---

Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01  
Demandante: Irma López Henao

consecuencia, confirmará la sentencia proferida en primera instancia, el 17 de mayo de 2018 por el Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Escritural No. 6.

**En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley**

**III. RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida, en primera instancia, el 17 de mayo de 2018 por el Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Escritural No. 6, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**  
Presidente  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado  
Aclaró el voto

**CONSTANCIA:** La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.