



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”**

**Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth**

Bogotá D. C., ocho (8) de julio de dos mil dieciséis (2016)

|                    |                                         |
|--------------------|-----------------------------------------|
| Expediente:        | 37.824                                  |
| Radicación numero: | 470012331000199705417 01                |
| Actor:             | Jorge Enrique Támara Ramírez            |
| Demandado:         | Instituto Colombiano de Reforma Agraria |
| Naturaleza:        | Nulidad y restablecimiento del derecho  |

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada y el tercero interviniente contra la sentencia del 5 de agosto de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y se declaró la nulidad de la resolución n.º 000689 de 3 de agosto de 1995 proferida por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA- Regional Magdalena, en la que se adjudicó el predio “Los Venaos” al señor Pedro José Vaca López.

**SÍNTESIS DEL CASO**

El señor Tomás Ortega Rodríguez inició trámite de adjudicación del predio “Los Venaos”, ubicado en el corregimiento de Gaira del municipio de Santa Martha, mediante radicado n.º 12.726 del 7 de noviembre de 1989, con base en la explotación económica del mismo durante más de 7 años.



En el año 1992 manifestó por escrito al INCORA la venta del derecho de posesión que ostentaba sobre el referido predio al señor Pedro José Vaca López, por lo que solicitó la continuación del trámite administrativo a nombre de éste último, a quien fue adjudicado finalmente mediante la resolución n.º 000689 del 3 de agosto de 1995. El señor Jorge Támara Ramírez aduce que la adjudicación efectuada es ilegal como quiera que viene explotando económicamente dicho predio por herencia de su progenitora con anterioridad a la solicitud referida, por lo que ostenta mejor derecho al respecto. Afirmó que en el presente caso no se reunían los requisitos legales para obtener la titulación efectuada por el INCORA puesto que por las condiciones áridas del terreno era casi imposible la explotación agrícola del predio en los términos registrados en la inspección ocular que sustentó la expedición de la resolución de adjudicación, razón por la que demanda la nulidad del acto administrativo proferido.

## ANTECEDENTES

### I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 13 de agosto de 1997 ante el Tribunal Administrativo del Magdalena, el señor Jorge Enrique Támara Ramírez, interpuso acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Instituto Colombiano de Reforma Agraria -INCORA- Regional Magdalena, con el propósito de que se diera trámite favorable a las **pretensiones** que se transcriben a continuación (f. 3 c. ppl.):

*1. Declárese la NULIDAD de la RESOLUCIÓN No. 000689 de fecha 3 de agosto de 1995, expedida por el INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA REGIONAL MAGDALENA, por medio de la cual se Adjudicó al señor PEDRO JOSÉ VACA LÓPEZ, el predio denominado "LOS VENAOS", que se encuentra ubicado en el Corregimiento de Gaira, Municipio de Santa Marta, Departamento del Magdalena, cuya extensión ha sido calculada aproximadamente en dos (2) hectáreas, ciento veinticinco metros cuadrados (125M2),*



*individualizado por los siguientes linderos: tomando como punto de partida el d1, situado al NOROESTE donde concurren las colindancias de Miguel Escaff y Tarquino Bonet, y el peticionario colinda así: NORTE: con Tarquino Bonet, en 216 metros, del d1 al punto No. 6.- ESTE: con Gerardo Muriel, en 12 metros del punto No. 8 al No.1.- OESTE: Con Miguel Escaff, en 91 metros del punto No. 1 al d1 y encierra.*

*2. Ordénese la cancelación de la inscripción de la Resolución No. 000689 de fecha 3 de Agosto de 1995, expedida por el INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA REGIONAL MAGDALENA, efectuada por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Santa Marta en el Folio de Matrícula inmobiliaria No. 080-0053439.*

*3. Ordénese la inscripción de la Sentencia una vez ejecutoriada, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Santa Marta, en el Folio de Matrícula inmobiliaria antes indicado.*

2. Como fundamentos fácticos de las anteriores pretensiones, el accionante expuso los siguientes **hechos**:

2.1 La solicitud que dio lugar a la adjudicación demandada fue presentada por Tomás Ortega Rodríguez el 7 de noviembre de 1989, quien manifestó que venía poseyendo y explotando económicamente el predio “Los Venaos” desde hace siete (7) años.

2.2 El 18 de septiembre de 1992 el señor Ortega Rodríguez vendió al señor Pedro José Vaca López el derecho de posesión que tenía sobre el terreno y solicitó ante el INCORA que la resolución de adjudicación fuese expedida a su nombre.

2.3 El INCORA admitió tal petición y mediante resolución n.º 000689 de 3 de agosto de 1995 adjudicó definitivamente al señor Pedro José Vaca López el terreno baldío denominado “Los Venaos”, ubicado en el corregimiento de Gaira, municipio de Santa Marta, departamento del Magdalena; cuya extensión es de 2 hectáreas y 125 metros cuadrados.

2.4 En el numeral 2º de la mencionada resolución se advirtió que la adjudicación quedaba amparada por la presunción de derecho establecida en el artículo 6º de la Ley 97 de 1946, por cuanto “se



*demostró que el adjudicatario viene explotando el predio desde hace doce años”.*

2.5 En el acta de inspección ocular supuestamente practicada por el INCORA, se consignó que el área explotada era del 100% así: pastos mejorados variedad *Bufel* 50%, 50 “has.” de terrenos desmontados en preparación para siembras de frijol; además se registró la existencia de siete vacunos y se determinó finalmente un tiempo de explotación económica de 12 años.

2.6 La información resultante de la inspección ocular efectuada y que constituyó el fundamento del acto administrativo de adjudicación acusado no es veraz, como quiera que quien ha ejercido la posesión y explotación económica sobre el denominado predio es el accionante hasta la fecha de presentación de la demanda, por lo que mal podía afirmarse el derecho a la adjudicación en cabeza de los solicitantes con la antigüedad registrada, máxime cuando la aridez del terreno hacía imposible su explotación económica en la forma allí descrita.

2.7 Finalmente señaló que tanto el señor Tomás Ortega Rodríguez como el señor Pedro José Vaca López son desconocidos por todos los vecinos y colindantes del lugar, por lo cual no pueden afirmarse como poseedores u ocupantes del predio, ya que a quien siempre reconocieron como tal fue al ahora demandante, el señor Jorge Enrique Támara Ramírez.

3. Citó como **normas vulneradas** con la expedición del acto administrativo demandado los artículos 84, 85, 136, 137, 138, 139 y subsiguientes del C.C.A., la Ley 160 de 1994, el Decreto 2664 de 1994, la Ley 135 de 1961, la Ley 30 de 1988, la Ley 97 de 1946, la Ley 200 de 1936, y demás normas concordantes. Como **concepto de violación** respecto de las mismas señaló:

3.1 Tanto el trámite adelantado como el acto administrativo resultante, se encuentran viciados por falsa motivación, toda vez que en el presente caso los solicitantes -primero el señor Tomás Ortega Rodríguez, y luego el señor Pedro José Vaca López-, no reunían los requisitos legales para ser adjudicatarios del predio “Los Venaos”, pues no existió por parte de



los mismos ocupación ni explotación económica de las 2/3 partes del predio por periodo no inferior a 5 años, como lo exige la norma.

3.2 Para adjudicar el terreno, se sumó el periodo de ocupación de los dos solicitantes sin que ello fuera viable, pues de conformidad con lo establecido en el Decreto 2664 de 1994, el tiempo de explotación económica del predio no es transferible, en tanto respecto del mismo no se ostenta derecho alguno de posesión sino en calidad de ocupantes, una mera expectativa frente a su adjudicación.

3.3 Para efectuar la adjudicación de un bien baldío, aparte de los requisitos anteriormente referidos, se exige que el solicitante manifieste bajo la gravedad de juramento si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales y si se halla legalmente obligado a declarar renta y patrimonio -el cual no debe ser superior a 1.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes-; aspectos que no fueron satisfechos en la solicitud efectuada por el señor Pedro José Vaca López, sin cuya verificación por parte del INCORA no podía adjudicarse el terreno reclamado.

3.4 La afirmación que sustentó la solicitud de adjudicación presentada por el señor Tomás Ortega es falsa, toda vez que éste declaró en su escrito la explotación agrícola del 100% del predio, en un tiempo de 7 años, sin que ello fuera posible, por cuanto la aridez del terreno y la ausencia de fuentes hídricas aledañas, hacen que dichas tierras no sean aptas para la agricultura. Tampoco existe servicio de agua, ni distritos de riego o drenajes cercanos, por lo que si no era viable la agricultura menos aun tener ganado vacuno.

3.5 Por último, se opuso a la declaración efectuada en el acto administrativo demandado con fundamento en la Ley 97 de 1946, en virtud de la cual, se presume de derecho que todo terreno adjudicado por el Estado ha sido baldío cuando la resolución de adjudicación haya tenido como base una explotación con cultivos o establecimiento de ganados por un período no menor de cinco años con anterioridad a la fecha de la adjudicación, al considerar que no se configuraron los elementos que dan lugar a ello, por cuanto la explotación del predio era efectuada realmente



por el accionante y no por quien fue beneficiado ilegalmente con la adjudicación.

## II. Trámite procesal

4. Debidamente notificado y dentro de la oportunidad legal, el **INCORA** acudió a dar **contestación a la demanda** mediante escrito en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones incoadas (f. 167 c. ppl.). En procura de ello, afirmó que contrario a lo expresado por el accionante, el trámite de adjudicación se efectuó con plena observancia de lo dispuesto en el Decreto 2275 de 1988 en cuanto al procedimiento, publicidad, práctica de pruebas y etapa de oposición, sin que durante la misma hubiese acudido persona alguna con mejor derecho que los petitionarios; por lo que acreditado mediante inspección ocular el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley para adjudicar el predio “Los Venaos”, el acto administrativo acusado se expidió en debida forma.

5. El señor **Pedro José Vaca López** como adjudicatario del predio “Los Venaos” y directamente afectado con las resultas del proceso, fue vinculado al mismo mediante auto de 8 de septiembre de 1997, quien una vez notificado (f. 50 c. ppl.) acudió a dar contestación al libelo introductorio (f. 51 c. ppl.). Al respecto, manifestó en su escrito que no es cierto que la resolución expedida a su favor por el INCORA se encuentre falsamente motivada, por cuanto las condiciones del predio al momento de la inspección ocular fueron las que quedaron registradas en el acta respectiva, fecha en la que las condiciones climatológicas permitían cultivar el frijol cuarentano sin tecnificación y con poca agua. En cuanto a la presencia del ganado que se registró, aclaró que se trataba de ovinos y no de vacunos.

5.1 Afirmó que quien ejercía la posesión del denominado predio “Los Venaos” era el señor Tomás Ortega y que sumado a éste el tiempo que duró el trámite administrativo, se completaron 12 años y 9 meses que permitían la adjudicación del predio bajo la presunción prevista en la Ley



97 de 1946.

5.2 Precisó que la adjudicación efectuada no puede ser analizada a la luz de la Ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario, por cuanto estas son posteriores al inicio del procedimiento en el año 1989, por lo que debe regirse por lo dispuesto en las Leyes 135 de 1961 y 30 de 1988, en virtud de las cuales se encuentran satisfechos los requisitos para la adjudicación, sin que resulte admisible entonces la aplicación retroactiva de la ley.

5.3 Señaló que la posesión ejercida por el señor Támara Ramírez surgió en junio de 1996, en donde junto a un grupo de invasores se asentó en el predio; momento a partir del cual, como legítimo adjudicatario se dispuso a ejercer las acciones que el ordenamiento le otorgaba para recuperar la posesión del terreno, esto es, las acciones policiva y penal correspondientes.

6. Surtido el trámite de rigor, y practicadas las pruebas decretadas, el Tribunal de primera instancia corrió traslado a las partes para que presentaran **alegatos de conclusión**.

6.1 El señor **Pedro José Vaca López** acudió oportunamente para reiterar en síntesis el contenido del escrito de oposición presentado inicialmente, a lo que sumó un análisis de la prueba testimonial practicada, en el que concluyó la veracidad de los hechos que dieron lugar al acto administrativo demandado y la falsedad de las acusaciones del accionante. Al respecto resaltó que pruebas de la temeridad de la acción ejercida por el señor Támara Ramírez, son las decisiones proferidas dentro del juicio policivo y la acción penal por él adelantadas, en las que se restituyó a su favor la posesión del predio “Los Venaos” y se condenó al ahora accionante por el delito de invasión de tierras, respectivamente. Por último, puso de presente la afectación ambiental generada por la invasión perpetrada y la denuncia efectuada al respecto ante CORPOMAG (f. 415 c. ppl.).



6.2 El **INCORA** solicitó la negativa frente a las pretensiones formuladas por el accionante, toda vez que para expedir el acto administrativo demandado observó a cabalidad el contenido de la Ley 160 de 1994 y de los Decretos 2664 de 1994 y 986 de 1996 (f. 427 c. ppl.). En cuanto a la ausencia de los requisitos declarativos por parte del adjudicatario al iniciar el procedimiento respectivo, manifestó que la normatividad citada dispone que la petición de adjudicación inicial debe realizarse bajo gravedad de juramento que se presume con la firma del acta de solicitud establecida para tal efecto, por lo que dicho aspecto se entiende satisfecho. Por último, afirmó que la simple ocupación de un terreno baldío en la forma en que determine la ley, basta para que proceda la adjudicación, por lo que la resolución n.º 000689 de 3 de agosto de 1995, al contrario de infringir la normatividad, se ajustó a la misma, lo que sostuvo bajo la siguiente cita jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 28 de agosto de 1995, así: *“Basta entonces una sola ocupación de la tierra baldía en la forma exigida por la ley, para que surja el derecho de propiedad del colono, que debe reconocer el Estado mediante la correspondiente resolución de adjudicación, toda vez que el dominio de aquel se produce en virtud del modo originario de la ocupación. La resolución administrativa se limita, reiterase, a constatar y reconocer el hecho preexistente de la ocupación en las condiciones exigidas en el art. 10 de la Ley 200 de 1936, ya consumada real y materialmente, por todo lo cual la inscripción de dicho acto en el registro público cumple simplemente una función publicitaria (...)”*.

6.3 Por su parte, **el demandante** acudió en esta etapa procesal para confrontar el fundamento de sus pretensiones con las pruebas recaudadas, de donde reiteró el concepto de violación esgrimido en la demanda y concluyó, a partir del análisis de la prueba testimonial y del dictamen pericial rendido dentro del proceso, que el primigenio solicitante de la adjudicación, el señor Tomás Ortega, no ostentaba ocupación sobre el predio “Los Venaos” ni tampoco lo explotó económicamente dadas las condiciones del terreno, por lo que en el presente caso no se reunían los





requisitos de adjudicación exigidos en la normatividad aplicable y en consecuencia procedía la anulación de la resolución demandada por falsa motivación (f. 442 c. ppl.).

7. El Tribunal Administrativo del Magdalena profirió **sentencia el 5 de agosto de 2009**, en la que dispuso:

**“PRIMERO:** Declárase la nulidad de la resolución n.º 000689 de calenda 03 de agosto de 1995 proferida por el INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA REFORMA AGRARIA INCORA, Regional Magdalena, por medio de la cual se resolvió “adjudicar definitivamente a PEDRO JOSÉ VACA LÓPEZ identificado con la cedula de ciudadanía, No. 19.294.556 de Bogotá, el terreno baldío denominado “LOS VENAOS”, al configurarse la causal de nulidad denominada falsa motivación. En consecuencia,

**SEGUNDO:** En los términos del artículo 690 del CPC, ofíciase al Registrador de Instrumentos Públicos del Círculo de Santa Marta a efecto de que proceda la cancelación de la inscripción de la resolución No. 000689 de calenda 03 de agosto de 1995 proferida por el INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA REFORMA AGRARIA INCORA, Regional Magdalena, por medio de la cual se resolvió “adjudicar definitivamente a PEDRO JOSÉ VACA LÓPEZ identificado con la cédula de ciudadanía No. 19.294.556 de Bogotá, el terreno baldío denominado “LOS VENAOS”, en el folio matrícula inmobiliaria No. 080-0053439.

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada la presente sentencia y en los términos del artículo 690 del CPC, ofíciase al Registrador de Instrumentos Públicos del Círculo de Santa Marta a efecto de que proceda a su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria No. 080-0053439, para todos los efectos legales” (resaltado del texto; f. 464 c. ppl.).

7.1 Para arribar a dicha decisión, el Tribunal razonó en primer lugar en cuanto al marco normativo aplicable a la adjudicación efectuada, de donde concluyó a partir del contenido del artículo 60 del Decreto 2664 de 1994, que los trámites iniciados y no concluidos bajo la anterior normatividad debían continuar bajo el imperio del nuevo ordenamiento, esto es, Ley 160 de 1994, por lo que procedió a verificar al abrigo de la misma el cumplimiento de los requisitos para la adjudicación del predio “Los Venaos”.



7.2 A partir de los requisitos establecidos en el artículo 8º del Decreto 2664 de 1994, reglamentario de la Ley 160 de 1994, señaló que a efectos de la adjudicación de un baldío era menester acreditar junto con la solicitud respectiva, la explotación de las 2/3 partes del terreno por parte del solicitante, aprovechamiento que debía guardar correspondencia con la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular respectiva; norma que cotejada con el acervo probatorio recaudado, le permitió constatar el vicio alegado por el demandante, pues si bien la inspección practicada al terreno daba cuenta del cabal cumplimiento de tales requisitos, las declaraciones recaudadas y el dictamen pericial rendido dentro del proceso desvirtuaban su contenido, al determinarse que: el suelo del terreno en cuestión era improductivo, la inexistencia de explotación agrícola y ganadera en los términos allí consignados, y la ausencia del tiempo de ocupación de 12 años aducido, en tanto no es viable a la luz del artículo 69 de la Ley 160 de 1994 acumular el periodo del ocupante primigenio con el del señor Pedro José Vaca López.

7.3 El demandante solicitó adición de la sentencia al considerar que se omitió resolver acerca del restablecimiento del derecho a su favor, en sentido de restituirle la ocupación y posesión del predio, obstruida a consecuencia de la resolución demandada (f. 466 c. ppl.).

7.4 Mediante providencia del 3 de septiembre de 2009 (f. 485 c. ppl.), el a quo denegó tal petición toda vez que la pretensión subjetiva aducida no fue formulada en el libelo introductorio, en donde solo se solicitó la nulidad de la resolución n.º 000689 de 1995 y la cancelación del registro de la misma en el folio de matrícula inmobiliaria, precisando además que la declaración que se echaba de menos escapaba de la competencia del juez administrativo y era del resorte exclusivo de la jurisdicción ordinaria, por tratarse de la definición de la ocupación y posesión de un terreno; auto que una vez notificado, quedó ejecutoriado sin que la parte actora acudiera a recurrirlo.

8. Contra la sentencia de primera instancia, **la parte demandada y el**



**tercero afectado** con la decisión, ejercieron oportunamente **recurso de apelación** a fin de obtener la revocatoria de la decisión anulatoria adoptada y en su lugar el despacho desfavorable de las súplicas de la demanda (f. 467 y 470 c. 2).

8.1 El INCORA defendió la legalidad del acto acusado a partir de la descripción de las etapas del procedimiento administrativo que se cumplieron con observancia del principio de publicidad y debido proceso. Puso de presente que la etapa de oposiciones precluyó sin que acudiera alguna persona a controvertir la actuación, razón por la que consideró debe mantenerse incólume la resolución acusada. Reiteró que a efectos de la adjudicación fue verificado en su momento el cumplimiento de los requisitos de ocupación y explotación económica, así como la relación de inmuebles que a nivel nacional expide el IGAC en la cual puede constatarse si el solicitante o sus parientes han sido adjudicatarios de tierras baldías, lo que aunado a la presentación de la solicitud bajo gravedad de juramento satisface lo exigido en la Ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario.

8.2 El señor Pedro José Vaca López, cuestionó las normas bajo las cuales se analizó la legalidad del acto acusado para afirmar que contrario a lo expuesto por el Tribunal, debieron tenerse en cuenta aquellas en las que verdaderamente se fundó la resolución de adjudicación por virtud de la fecha de radicación de la solicitud inicial que ocurrió el 7 de noviembre de 1989, por lo que el asunto se encontraba gobernado por las Leyes 135 de 1961 y 30 de 1988 junto con el Decreto Reglamentario 2275 de 1988, más no por la Ley 160 de 1994, máxime por cuanto al momento de entrada en vigencia de este último el procedimiento administrativo se encontraba plenamente concluido.

8.2.1 Analizó los argumentos en los que el a quo fundó la conclusión de falsa motivación respecto del acto acusado para desvirtuarlos en consideración a que en el momento de la inspección ocular inicial sí



existía explotación agrícola y ganado en el predio, circunstancias que con el paso del tiempo y para el momento en que se llevó a cabo la inspección judicial con la intervención de peritos, ya habían cambiado esencialmente por la invasión ilegal del predio por parte del señor Jorge Tamará desde el año 1996, quien ostentó la posesión del mismo hasta el momento en que fue desalojado por virtud de la sentencia penal proferida en su contra el 22 de enero de 2001 y que motivó incluso una vez recibido el predio, que el adjudicatario elevara denuncia ante CORPOMAG por delito ecológico debido al mal uso del mismo y la utilización de maquinaria pesada que arrasó con la mayor parte de la capa vegetal del terreno.

8.2.2 En cuanto al ganado que ocupaba el predio para el momento de la inspección ocular adelantada por el INCORA, aclaró que si se consignó la existencia de vacunos en el acta respectiva cuando se trataba de caprinos, fue únicamente porque el formulario se encontraba así diseñado, sin que existiera opción para el registro de otras especies.

8.2.3 Señaló que es equívoca la conclusión del Tribunal al manifestar la imposibilidad de sumar el periodo de ocupación del señor Ortega Rodríguez al del señor Julio Vaca López, por cuanto éste último compró el derecho de posesión que ostentaba el primero y por tal razón el acto de adjudicación habla de 12 años, por lo que a la fecha ha ejercido 26 años de posesión lícita y justo título otorgado por el INCORA.

8.2.4 Además de lo anterior, objetó el hecho de que el a quo no tuviese en cuenta como prueba el contenido de la decisión penal proferida en contra del demandante en la que fue condenado por el delito de invasión de tierras, como quiera que en el presente caso sí es conducente y oportuna su valoración pues está relacionada con los hechos objeto del presente proceso y prueba la mala fe del señor Jorge Támara en el asunto; de modo que aun cuando haya sido aportada en copia informal, debió ser valorada máxime si se solicitó inspección judicial sobre el expediente y esta no fue practicada.



8.2.5 Reiteró la tacha de testimonios formulada en su momento y analizó los demás, a partir de los cuales consideró que no lograba desvirtuarse la legalidad del acto de adjudicación del predio “Los Venaos” ni las circunstancias fácticas en que se fundó legítimamente su expedición.

8.2.6 Finalmente acusó al accionante de haber observado a lo largo del proceso una conducta temeraria y dilatoria en detrimento de la pronta resolución del mismo, así como la negligencia y abandono del proceso por parte de la defensa judicial del INCORA, como quiera que el contenido de las actuaciones procesales de la entidad es contradictorio con la realidad del caso, al afirmar equívocamente que el acto fue expedido con fundamento en la Ley 160 de 1994 y estructurar el recurso de apelación a partir de ello, en contravía de lo consignado en la resolución de adjudicación y en el escrito de contestación inicialmente presentado.

9. Admitido el recurso y corrido el traslado a las partes para que presentaran **alegatos de conclusión** en segunda instancia (f. 491 y 493 c. 2), la entidad accionada y el tercero interviniente allegaron los escritos respectivos en los que reiteraron su posición jurídica dentro de la litis, dirigida a la revocatoria de la sentencia de primera instancia y la negativa frente a las pretensiones del señor Jorge Tamara Ramírez.

9.1 El INCORA afirmó la legalidad de la actuación y la plena observancia del procedimiento legalmente establecido en la Ley 160 de 1994 y el decreto reglamentario 2664 del mismo año; por su parte, al señor Pedro José Vaca López, amplió su argumentación respecto de los diversos puntos de debate propuestos en el recurso y adicionó su oposición a la sentencia con fundamento en la falta de agotamiento de la vía gubernativa existente, que logró advertir en esta instancia; censuró además los aspectos que en el desarrollo y conducción del proceso considera fueron gravosos a sus intereses como el cierre de la etapa probatoria sin el recudo de la totalidad de pruebas decretadas, el registro del pleito en el folio de matrícula inmobiliaria pese a la sentencia penal



dictada en contra del demandante y la posterior valoración de los testimonios tachados de sospechosos.

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia

10. La Sala es competente para conocer del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia proferida el 5 de agosto de 2009 por el Tribunal Administrativo del Magdalena, por tratarse de un proceso con vocación de doble instancia ante esta Corporación en tanto se discute la legalidad de la resolución de adjudicación de un baldío tal como lo establece el numeral 11 del artículo 40 de la Ley 446 de 1998<sup>1</sup>.

### II. Asuntos preliminares

11. Previo a abordar el asunto de fondo propuesto, la Sala despejará la órbita de su conocimiento en esta instancia respecto de los puntos formulados por la apoderada del señor Pedro José Vaca López, en torno a algunos aspectos procesales que en su criterio vician el presente proceso e imponen una decisión inhibitoria frente a las pretensiones del accionante.

12. En efecto, dentro del escrito de alegatos de conclusión afirmó: i) la falta de legitimación del señor Jorge Támara Ramírez para acudir en calidad de demandante al presente proceso, ii) la configuración en el presente caso de la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda por ausencia del requisito de la vía gubernativa por parte del accionante respecto de la resolución acusada, iii) el desequilibrio procesal promovido por el magistrado conductor del proceso, al dejar de practicar la totalidad

---

<sup>1</sup> Artículo 40. *Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.* El artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, quedará así: “Artículo 132. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

11. De las acciones de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos.”



de pruebas solicitadas en la contestación de la demanda, y iv) la afectación patrimonial sufrida con ocasión de la inscripción de la demanda en el registro del predio “Los Venaos”.

13. En cuanto a los dos primeros puntos reseñados, la Sala se pronunciará pero de manera oficiosa en virtud del contenido del inciso final del artículo 164 del C.C.A. que vincula al *ad quem* con la resolución de las excepciones que encuentre probadas aun cuando no hayan sido declaradas en primera instancia sin perjuicio de la *reformatio in pejus*, por cuanto en esencia, su formulación en este caso por parte del tercero interviniente en el escrito de alegatos de conclusión de segunda instancia es totalmente extemporánea e impropia de esta etapa, que de ninguna manera constituye momento para enmendar la ineficacia en el ejercicio de las oportunidades procesales establecidas por el Legislador para defender su interés jurídico dentro de la Litis, ni para proponer nuevos puntos de debate desbordando los formulados en el recurso de apelación en detrimento del equilibrio procesal entre las partes y del derecho de defensa y de contradicción del demandante, quien en este caso se atiene a lo debatido ante el a quo y al contenido argumentativo de oposición expresado en la apelación.

14. Ahora, frente a los dos puntos restantes basta decir que las etapas en las que se adoptaron las decisiones respectivas, es decir, el cierre del periodo probatorio -auto de 30 de enero de 2009 (f. 408 y 441 c. ppl.)- y la orden de registro de la demanda en el folio de matrícula inmobiliaria - auto de 29 de julio de 2003-, concluyeron sin que quien ahora reprocha su contenido y efectos hubiese acudido a ejercer los recursos procedentes contra las mismas, por lo que no es admisible en esta instancia la censura frente a sus consecuencias, mucho menos que se le endilguen al instructor del proceso, cuando precisamente corresponde a las partes observar una conducta proactiva en procura de la defensa judicial de sus intereses.



15. En cuanto a la presunta falta de legitimación del señor Jorge Támara Ramírez para acudir en calidad de demandante al presente proceso, debe señalarse que tanto la Ley 135 de 1961 como la Ley 160 de 1994, artículos 37<sup>2</sup> y 72<sup>3</sup> respectivamente, así como los artículos 58 y 59 del Decreto 2275 de 1988, establecen luego de la etapa de oposiciones y una vez concluido el proceso de adjudicación con la expedición de la resolución respectiva, la posibilidad de demandar la nulidad de dicho acto no sólo por parte del INCORA y los Procuradores Agrarios sino por cualquier persona que acuda en procura de la legalidad del mismo, sin que se exija al respecto la demostración del interés jurídico particular dentro de la causa, por lo que dicho aspecto se encuentra plenamente satisfecho en el presente caso. Ahora cuando existe una pretensión subjetiva<sup>4</sup>, basta indicar la lesión de un derecho sustancial amparado jurídicamente para encontrarse legitimado para el ejercicio de la acción; sin embargo, del análisis de las pretensiones de la demanda, se observa que el restablecimiento del derecho deprecado no es de carácter subjetivo sino aquel que se deriva automáticamente de la anulación del acto acusado -esto es, el levantamiento de los registros que con ocasión de la adjudicación se hayan efectuado sobre el bien-, por lo que en este caso, tratándose de un asunto de mera legalidad que no implica el reconocimiento en sí mismo de un derecho particular al demandante, no era menester la acreditación de dicha circunstancia, de modo que el señor

---

<sup>2</sup> Artículo 37. Artículo modificado por el artículo 13 de la Ley 30 de 1988. (...)

Son nulas las adjudicaciones de tierras baldías que se hagan con violación de las normas de la presente Ley. La acción de nulidad contra la respectiva resolución de adjudicación podrá intentarse por el Instituto Colombiano de la reforma Agraria, INCORA, 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.

<sup>3</sup> Artículo 72. 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.

<sup>4</sup> Decreto 2275 de 1988. Artículo 59. Acción de restablecimiento del derecho. La persona que con la adjudicación de un terreno baldío se crea lesionada en un derecho suyo, amparado en una norma jurídica, podrá pedir, además de la anulación del título de adjudicación, el restablecimiento en su derecho o la reparación del daño dentro de los dos (2) años siguientes a la adjudicación, contados desde la publicación en el Diario Oficial, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria en los demás casos.





Jorge Enrique Tamara resulta en todo caso, completamente legitimado para adelantar la presente causa en procura de la legalidad objetiva del acto acusado de conformidad con la normatividad anteriormente citada.

16. Por último, aclara la Sala que en el presente caso los presupuestos procesales de oportunidad en el ejercicio de la acción y agotamiento de la vía gubernativa se encuentran plenamente satisfechos, como quiera que respecto del primero, la demanda fue presentada dentro del término de caducidad de 2 años contados a partir del día siguiente a la inscripción del acto de adjudicación en la Oficina de Instrumentos Públicos lo que ocurrió el 24 de agosto de 1995 (f. 251 c. ppl.)<sup>5</sup>, regla especial que de conformidad con lo establecido en el artículo 136 del C.C.A. opera en atención a la calidad bajo la cual acude quien interpuso la acción<sup>6</sup>. En cuanto al segundo aspecto, debe precisarse que contra la resolución n.º 000689 del 3 de agosto de 1995 tan sólo procedía el recurso de reposición, cuyo ejercicio es facultativo por virtud de lo dispuesto en el artículo 51 del C.C.A.<sup>7</sup> de donde se infiere que no existe en modo alguno vicio sustancial que afecte la viabilidad del proceso en segunda instancia.

17. Despejado lo anterior, procede la Sala a abordar el problema jurídico

---

<sup>5</sup> La demanda fue presentada por el apoderado del señor Jorge Támara Ramírez el 13 de agosto de 1997, tal como aparece consignado a folio 21 del cuaderno principal.

<sup>6</sup> Artículo 136. Caducidad de las acciones. (...) 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.

<sup>7</sup> Artículo 51. Oportunidad y presentación. De los recursos de reposición y apelación habrá de hacerse uso, por escrito, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los cinco (5) días siguientes a ella, o a la desfijación del edicto, o a la publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el Procurador regional o ante el Personero Municipal, para que ordene su recibo y tramitación e imponga las sanciones correspondientes.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición. Transcurridos los términos sin que se hubieren interpuesto los recursos procedentes, la decisión quedará en firme.

Los recursos de reposición y de queja no son obligatorios.



sustancial que proponen los recursos ejercidos tanto por el INCORA como por el señor Pedro José Vaca López en calidad de beneficiario de la adjudicación del predio “Los Venaos”.

### **III. Problema jurídico**

18. Corresponde a la Sala analizar la legalidad de la resolución n.º 000689 de 3 de agosto de 1995, en orden a determinar, si como lo manifestó el *a quo*, ésta se encuentra viciada por falsa motivación, o si por el contrario, fue expedida en debida forma por la concurrencia de la totalidad de requisitos que establece la norma para que proceda la adjudicación de un bien baldío de la Nación, en este caso el predio “Los Venaos”, ubicado en zona rural del municipio de Santa Marta.

19. A efectos de lo anterior, debe definirse en primer lugar la normatividad aplicable al caso concreto, es decir si debe revisarse a la luz de la Ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario, tal como lo definió la sentencia de primera instancia y lo afirmó la entidad accionada, o si el asunto cabe dentro de la vigencia normativa de la Ley 135 de 1961 y demás normas concordantes, por tratarse de una actuación ya concluida para el momento en que la primera entró en vigencia, tesis que aduce el tercero afectado con la decisión anulatoria impugnada.

20. Luego de ello se verificará si el señor Vaca López reunía o no los requisitos establecidos en la norma para ser adjudicatario del predio en mención, en procura de lo cual debe revisarse particularmente, si es viable la venta y acumulación del tiempo de ocupación ejercido sobre un bien baldío.

### **IV. Marco normativo aplicable**

21. En efecto, para desatar la controversia planteada el *a quo* dio plena aplicación a las normas contenidas en materia de adjudicación de baldíos



tanto en la Ley 160 de 1994 como en el Decreto Reglamentario 2664 de 1994 -este último vigente a partir del 7 de diciembre de 1994<sup>8</sup>-, al considerar que pese a que la actuación había tenido su inicio bajo la normatividad anterior, esto es, las Leyes 135 de 1961 y 30 de 1988, a la luz del contenido del artículo 60 del decreto en mención, los trámites no concluidos o la situaciones no consolidadas debían continuar siendo gobernados por el nuevo ordenamiento, así:

*ARTÍCULO 60.- Tránsito de legislación. En los procedimientos de titulación de baldíos o de recuperación de los indebidamente ocupados, iniciados antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994, las situaciones jurídicas definidas o consumadas bajo la vigencia de la ley anterior, lo mismo que los efectos producidos por tales situaciones antes de que entrara a regir la ley nueva, quedan sometidos a la Ley 135 de 1961 y los decretos 2275 de 1988 y 1265 de 1977, con las modificaciones introducidas hasta la Ley 30 de 1988.*

*Se aplicarán las disposiciones de la Ley 160 de 1994 y las del presente decreto, a las situaciones jurídicas que se iniciaron bajo el imperio de la ley anterior, pero que aún estaban en curso o no se habían definido cuando aquella entró a regir, lo mismo que a sus efectos.*

22. Bajo el mismo razonamiento, la entidad accionada estructuró el recurso de apelación y defendió la legalidad del procedimiento de adjudicación efectuado, afirmando la aplicación al sub examine de las disposiciones contenidas en la Ley 160 de 1994, pese a que en la parte final de la resolución demandada se invocó la normatividad anterior.

23. No obstante, en criterio de la Sala, de acuerdo con la norma anteriormente transcrita y bajo una interpretación sistemática de la misma de conformidad con las reglas generales de aplicación de la ley en el tiempo establecidas en la Ley 153 de 1887, el asunto se encuentra gobernado y debe ser analizado en cuanto a los requisitos para acceder a la adjudicación bajo la normatividad anterior, esto es, bajo el imperio de las Leyes 135 de 1961, 30 de 1988 y demás normas concordantes,

---

<sup>8</sup> Publicado en el Diario Oficial n.º 41.627 del 7 de diciembre de 1994.



vigentes al momento en que se dio inicio al trámite administrativo en cuestión, toda vez que las normas expedidas en materia procedimental son de aplicación inmediata<sup>9</sup>, no así las normas que revisten de una u otra forma carácter sustancial, es decir, que contienen los supuestos de hecho para el reconocimiento de un beneficio o un derecho, las cuales se encuentran sujetas al principio de irretroactividad de la Ley de modo que solo rigen hacia el futuro y regulan todas las situaciones jurídicas que ocurran con posterioridad a su vigencia<sup>10</sup>.

24. Si bien, la norma que consagra los requisitos para la adjudicación de tierras baldías se encuentran dentro de un sistema que consagra diversas normas de carácter procedimental, debe aclararse que tratándose del acceso a la titulación de baldíos, ésta reviste un carácter eminentemente sustancial, de donde es viable afirmar, tal como lo expresó la Corte Constitucional en sentencia C-619-01 que: *“La naturaleza de una disposición no depende del lugar en donde aparece incluida, sino de su objeto. Si dicho objeto es la regulación de las formas de actuación para reclamar o lograr la declaración en juicio de los derechos sustanciales, la disposición será procedimental, pero si por el contrario ella reconoce, modifica o extingue derechos subjetivos de las partes, debe considerarse sustantiva. Para no contrariar la Constitución, la ley procesal nueva debe respetar los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas consolidadas al amparo de este tipo de disposiciones materiales, aunque ellas aparezcan consignadas en estatutos procesales.”*

25. Así las cosas, aunque en materia de adjudicación de terrenos baldíos no puede hablarse de derechos adquiridos con anterioridad al acto de adjudicación respectivo, y mientras subsistan las condiciones establecidas

---

<sup>9</sup> Artículo 40 de la Ley 153 de 1887, prescribe: *“Las 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 ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.”*

<sup>10</sup> Sentencia 14 de junio de 2001. C-619 de 2001. *“En relación con los efectos de la ley en el tiempo la regla general es la irretroactividad, entendida como el fenómeno según el cual la ley nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia.”*



en la ley para ello, no puede desconocerse que dicho beneficio se obtiene a partir de la ocurrencia de unos hechos específicos que consagra el ordenamiento jurídico para su otorgamiento, por lo que una vez iniciada la actuación administrativa por la consolidación o concurrencia de los mismos respecto del bien por parte del solicitante, debe ser respetada como una situación consolidada y, por ende, la normatividad a la luz de la cual se elevó la pretensión de adjudicación a la administración debe ser aplicada, sin que puedan ser mudados en el trayecto del procedimiento administrativo los requisitos para acceder a la misma -cuyo carácter, como ya se dijo es sustancial-, para someter al administrado a intemperantes cambios normativos que desconozcan el principio de legalidad y la garantía fundamental del debido proceso.

26. Lo mismo sucede respecto del procedimiento ya agotado y las pruebas practicadas conforme a la normatividad anterior a lo largo del trámite administrativo, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, las nuevas disposiciones instrumentales se aplican a los procesos en trámite tan pronto entran en vigencia sin perjuicio de aquellos actos procesales cumplidos al abrigo de la ley antigua, en tanto han cobrado efectos jurídicos y por ende deben ser respetados.

27. En el presente caso, para ser más específicos, se observa que el trámite de adjudicación del predio “Los Venaos” por parte del señor Tomás Ortega Rodríguez inició el 7 de noviembre de 1989, tal como aparece demostrado mediante la solicitud que se encuentra a folio 23 del expediente, en donde manifestó al INCORA haber explotado económicamente dicho predio en un 100%, por periodo de 7 años continuos.

28. Al trámite le fue asignado el número 12.726, admitido mediante auto del 14 de noviembre de 1989 por el INCORA (f. 24 c. ppl.), dando inicio con ello al procedimiento administrativo de conformidad con lo establecido



en el Decreto 2275 de 1988, en donde se agotaron las diversas etapas, a saber: publicidad, pruebas y oposiciones (f. 22 a 39 c. ppl.). El 17 de septiembre de 1992, el solicitante manifestó a la entidad haber efectuado la venta de su derecho de posesión sobre el predio “Los Venaos” al señor Pedro José Vaca López, a fin de que la solicitud de adjudicación fuera expedida por tal razón a favor de éste último (f. 17 c. ppl.), a nombre de quien continuó el trámite de adjudicación.

29. Finalmente, el gerente de la regional Magdalena del INCORA expidió la resolución n.º 000689 de 3 de agosto de 1995, en virtud de la cual se adjudicó el terreno baldío denominado “Los Venaos” al señor Pedro José Vaca López, por considerar que se reunían los requisitos legales (f. 38 c. ppl.).

30. De acuerdo con lo anterior, y del análisis expuesto respecto de la aplicación normativa frente a un tránsito legislativo, es fácil concluir que si bien la resolución demandada fue proferida en vigencia de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Reglamentario 2664 del mismo año, los requisitos y demás elementos sustanciales que confluyen en el proceso de adjudicación debían ser analizados bajo la normatividad que le precedía, esto es, la Ley 135 de 1961, como quiera que éstos se encontraban ya configurados para el momento de la solicitud y constituían el soporte de la misma.

31. En materia de procedimiento, del análisis de la actuación administrativa adelantada se observa que para el momento de entrada en vigencia de la nueva ley, el 5 de agosto de 1994<sup>11</sup>, tan sólo restaba la expedición del acto administrativo respectivo por parte del INCORA, por lo que las etapas agotadas se encuentran igualmente gobernadas por la legislación anterior y solamente el aspecto procesal relativo a los recursos

---

<sup>11</sup> La Ley 160 de 1994 “*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*”, fue publicada en el Diario Oficial n.º 41.479 el 5 de agosto de 1994.



procedentes contra la resolución de adjudicación -por virtud de la vigencia inmediata de las normas procedimentales-, se encontraría gobernado por la Ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario.

32. Así las cosas, tal como lo reclama el recurrente y contrario a lo expuesto por el *a quo*, el análisis de los requisitos y demás elementos sustanciales que rodean la adjudicación, así como el procedimiento adelantado hasta el momento de expedición de la resolución demandada, se rigen por las Leyes 135 de 1961, 30 de 1988, 97 de 1946 y demás normas concordantes, vigentes para el momento en que se elevó la solicitud respectiva.

33. En aras de resolver el problema jurídico sustancial propuesto, se tiene que a través de la Ley 135 de 1961 -modificada posteriormente por la Ley 30 de 1988-, el Congreso de la República reguló el proceso de reforma agraria como una función y responsabilidad del Estado dirigida a fomentar la adecuada explotación económica de las tierras rurales, la utilización con fines sociales de las tierras incultas, ociosas o deficientemente utilizadas, el mejoramiento del nivel de vida de la población campesina y la redistribución equitativa de la propiedad; **finalidades que por expresa disposición legal, se erigieron como criterios de interpretación del contenido normativo de esta ley.**

34. A efectos de lo anterior, como mecanismo de redistribución de la propiedad y en ejercicio de la facultad erigida en el artículo 76 de la Constitución Política de 1886<sup>12</sup>, el Legislador en dicho ordenamiento fijó la posibilidad de adjudicar los terrenos baldíos pertenecientes a la Nación, a favor de personas naturales u organizaciones comunitarias campesinas, siempre y cuando éstos demostraran: i) la ocupación previa del terreno, ii) la explotación económica -agrícola o ganadera- de las 2/3 partes del

---

<sup>12</sup> "Artículo 76.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: (...) 22. Limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías."



mismo, excluidas las zonas de vegetación protectora y bosques naturales, iii) que el terreno solicitado en adjudicación no superara el límite máximo adjudicable de 450 hectáreas, iv) que su aprovechamiento cumpliera las normas de protección de recursos naturales, y v) que el predio no se encontrara ocupado por comunidades indígenas o constituyeran su hábitat; requisitos fijados en el artículo 29<sup>13</sup> de la Ley 135 de 1961 y reglamentado en los artículos 5º, 6º y 7º del Decreto 2275 de 1988<sup>14</sup>.

35. A partir de la modificación introducida por la Ley 30 de 1988, se estableció, además, que no podrían efectuarse adjudicaciones de terrenos baldíos nacionales a personas naturales o jurídicas de cualquier índole que fuesen propietarias de otros predios rurales, si la suma de las áreas superficiarias de los inmuebles que tuvieran en el territorio nacional,

---

<sup>13</sup> “Artículo 29. A partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos sino por ocupación previa y en favor de personas naturales o de cooperativas o empresas comunitarias campesinas y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas por persona o por socio de la empresa comunitaria o cooperativa campesina. No obstante, podrán hacerse adjudicaciones en favor de entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, bajo la condición de que si dentro del término que el Instituto señale no se diere cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados revierten al dominio de la Nación. La persona que solicite la adjudicación de un baldío por ocupación previa, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita, excluidas las zonas de vegetación protectora y bosques naturales, y además que en su aprovechamiento cumple con las normas de protección de los recursos naturales. (...) Salvo lo que con respecto a sabanas de pastos naturales se establece en el artículo siguiente, la ocupación con ganados sólo dará derecho a la adjudicación cuando la superficie respectiva se haya sembrado con pastos artificiales, de cuya existencia, extensión y especie se dejará clara constancia en la respectiva inspección ocular. Así mismo, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos que estén ocupados por comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.

<sup>14</sup> “Artículo 5º. Sujetos. Conforme a la ley 135 de 1961 modificada por el artículo 10 de la ley 30 de 1988, únicamente podrán ser beneficiarios de la adjudicación de baldíos, por ocupación previa, las personas naturales, las empresas comunitarias, las cooperativas campesinas y las entidades de derecho público.

Artículo 6º. Superficie máxima adjudicable. La extensión máxima adjudicable no podrá ser superior a 450 hectáreas por persona natural o por socio de la empresa comunitaria o cooperativas campesinas, sin exceder 1.500 hectáreas. (...)

Artículo 7º. Requisitos para la adjudicación. Quien solicite la adjudicación de terreno baldío por ocupación previa, deberá demostrar, que tiene bajo explotación económica las dos terceras (2/3) partes de la superficie cuya adjudicación pretende, que cumple con las normas sobre explotación de los recursos naturales y que está dentro de los límites adjudicables.”





excediere el límite adjudicable de 450 hectáreas<sup>15</sup>, por lo que dispuso como requisito adicional en el inciso 3º del artículo 37 del mismo ordenamiento que: *“En el momento de formular la solicitud de adjudicación de un terreno baldío, toda persona natural o jurídica deberá manifestar bajo la gravedad del juramento que se entenderá prestado con la sola presentación de la solicitud, si es o no propietaria de un predio en el territorio nacional y si la suma de la superficie de los inmuebles que posee, más la superficie del baldío cuya adjudicación pretende, excede de los límites adjudicables de que trata la presente Ley”*.

36. La inobservancia de los anteriores requisitos y la violación de los dispuesto en la materia en la Ley 135 de 1961, traía como consecuencia en sede administrativa, la revocatoria del acto de adjudicación y la reversión del predio al dominio de la Nación; y en sede jurisdiccional, la declaratoria de nulidad de la adjudicación conforme lo establecía el artículo 38 *ibídem*<sup>16</sup>.

37. Ahora, en cuanto al tiempo de ocupación de terrenos rurales con miras a su adjudicación, la Ley 97 de 1946 (vigente para el momento en que

---

<sup>15</sup> “Artículo 37. A partir de la vigencia de la presente Ley, no podrán hacerse adjudicaciones de terrenos baldíos nacionales a personas naturales o jurídicas de cualquier índole que sean propietarias de otros predios rurales, si la suma de las áreas superficiarias de los inmuebles que tuvieran en el territorio nacional, excediere los límites adjudicables de baldíos nacionales señalados por la presente Ley. Exceptúanse de lo aquí dispuesto, las adjudicaciones que se hagan a entidades de derecho público cuando el terreno solicitado en adjudicación deba destinarse a la prestación de un servicio público y las que se hagan a empresas comunitarias, cooperativas, o empresas especializadas del sector agropecuario cuando su objeto social principal sea la explotación de tierras baldías.(...)”

<sup>16</sup> “Artículo 38. Son nulas las adjudicaciones de tierras baldías que se hagan con violación de las normas de la presente Ley. La declaratoria de nulidad podrá demandarse ante el correspondiente Tribunal de lo Contencioso Administrativo por los Procuradores Agrarios o cualquiera otra persona, dentro de los dos años siguientes a la publicación de la respectiva providencia en el Diario Oficial. La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones sobre adjudicación de baldíos. Decretada una nulidad, el adjudicatario será considerado como poseedor de mala fe sobre cualquier exceso que se hubiere adjudicado en relación con las cabidas que señala esta Ley.

El Instituto podrá verificar, con citación del adjudicatario, dentro de los dos (2) años de que trata este artículo, la exactitud de los documentos, diligencia de inspección ocular, y en general, de las pruebas que hayan servido de base a la adjudicación. Si hallare inexactitud o falsedad en tales documentos o diligencias, revocará la adjudicación y ordenará la cancelación del registro respectivo.”



se efectuó la solicitud de adjudicación)<sup>17</sup> estableció una presunción legal que les otorga el carácter de “baldíos adjudicables” a partir de la explotación económica de los mismos por un periodo no menor a 5 años, al señalar en su artículo 6º lo siguiente:

*Artículo 6º. Presúmase de derecho que todo terreno adjudicado por el Estado ha sido baldío, cuando la resolución de adjudicación haya tenido como base una explotación con cultivos o establecimiento de ganados por un período no menor de cinco años con anterioridad a la fecha de la adjudicación. Respecto de los terrenos ya adjudicados a la vigencia de esta Ley, la presunción de que se ha hablado tendrá cabida en las siguientes condiciones:*

*Si se tratare de adjudicaciones hechas con cinco o más años a la vigencia de esta Ley, deberá acreditarse, además de la explotación actual, que no haya sido controvertido el dominio del adjudicatario, o que habiéndolo sido, el juicio le fue favorable mediante sentencia que haya hecho tránsito a cosa juzgada. Si de adjudicaciones hechas en un período menor, será necesaria la comprobación de la explotación mínima de cinco años, además de las circunstancias del caso anterior sobre controversia del dominio.*

*La prueba de la explotación para estos casos deberá regirse por el procedimiento que para al efecto se señale en el respectivo Decreto reglamentario de esta Ley.*

*La presunción de derecho que aquí se consagra no surtirá efectos contra terceros sino después de un año, a partir de la fecha de la inscripción de la providencia de adjudicación en la Oficina de Registro competente; y desde la fecha de la inscripción de la providencia en que se declaren cumplidos los requisitos que se indican en el inciso anterior para los casos de adjudicaciones anteriores a la vigencia de esta Ley.*

38. En efecto, ostentan el carácter de baldíos los terrenos ubicados dentro del territorio nacional que carecen de otro dueño<sup>18</sup>, por lo que el artículo

---

<sup>17</sup> Ni la Ley 135 de 1961 ni la Ley 30 de 1988, tuvieron efectos derogatorios sobre la presunción establecida en este ordenamiento, por lo que la resolución demandada, invoca su aplicación en el artículo 2º (f. 38 c. ppl.).

<sup>18</sup> Ley 110 de 1912. “Artículo 44. Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el Artículo 56.”



202 de la Constitución Política de 1886 establece la propiedad del Estado sobre los mismos, al prescribir:

*Artículo 202.- Pertenecen a la República de Colombia.*

*1. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de abril de 1886;*

*2. Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización;*

*3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.*

39. De conformidad con lo establecido en los artículos 674 y 675 del Código Civil, los baldíos son bienes públicos de la Nación ubicados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables en razón a que la Nación los conserva para transferir la propiedad a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley -siempre y cuando estas se mantengan-, inspirada en el precepto según el cual constituye fin del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, como quedó atrás anotado.

40. No obstante, el Estado no garantiza la calidad de baldíos de los terrenos solicitados en adjudicación o que efectivamente sean adjudicados, tal como lo señala el Código Fiscal de 1912; tampoco está obligado al saneamiento del terreno adjudicado por la ocupación de cultivadores o colonos -respecto de quienes dejó a salvo derechos-, razón por la que se estableció la presunción anteriormente anotada, en virtud de la cual, cuando se efectúa la ocupación y explotación económica de un terreno que carece de dueño, por más de 5 años sin que se encuentre en discusión su dominio, no sólo se presume su carácter de baldío sino que se torna adjudicable a favor de quien efectuó su explotación; presunción de derecho que no surte efectos contra terceros sino después de un año a partir de la fecha de la inscripción de la providencia de adjudicación en la



Oficina de Registro competente, desde luego con las salvedades previstas en el artículo 47 del mencionado Código, que determinó:

*Artículo 47. El Estado no garantiza la calidad de baldíos de los terrenos que adjudica, y por consiguiente, no está sujeto al saneamiento de la propiedad que transfiere en las adjudicaciones.*

*Tampoco está obligado al saneamiento, si el terreno baldío estuviere destinado a un uso público, u ocupado por cultivadores o colonos.*

*En cualquiera de estos casos, su obligación se reduce a restituir las especies recibidas a cambio de la adjudicación.*

*Las inexactitudes contenidas en las peticiones hechas por los interesados, para la adjudicación de baldíos, y las que se contengan en los planos que se levanten, en vista de esas peticiones, sólo perjudican a los peticionarios y a sus causahabientes.*

*La adjudicación en ningún caso perjudica a terceros, y deja a salvo los derechos de los cultivadores o colonos.*

41. Es relevante resaltar en este punto, que tanto el Código Fiscal como la Ley 135 de 1961, consagran normas que amparan los derechos de cultivadores o colonos que se encuentren explotando económicamente terrenos baldíos, como la anteriormente transcrita y lo previsto en tal sentido en el artículo 49 de este último ordenamiento<sup>19</sup>; en donde además se estableció en el artículo 38 un procedimiento específico en los casos en los que se determina la ocupación indebida de tierras baldías, a efectos de su restitución, expropiación y/o el pago de mejoras respecto de

---

<sup>19</sup> Ley 135 de 1961. Artículo 49. *En zonas de baldíos que no estén destinadas a colonizaciones dirigidas, ni se encuentren ocupadas por indígenas, y siempre que no se afecten los derechos de ocupantes que adelanten actividades de explotación económica, el INCORA podrá adjudicar en propiedad a personas naturales, en extensión no superior a 450 hectáreas, baldíos nacionales y tierras que hayan sido objeto de extinción del dominio, sin que medie ocupación ni explotación previa mediante contrato que el adjudicatario celebre con el INCORA; en que se obligue a explotar el predio por el término de 5 años, en una extensión no inferior a las dos terceras partes de la superficie adjudicada, para el desarrollo de cualquier actividad agropecuaria. En el contrato de adjudicación se establecerán, además de las condiciones y cláusulas que señalen los reglamentos, el plazo dentro del cual debe iniciarse la explotación, la compensación remuneratoria que se pagará a la nación por la adjudicación del baldío la cual se causará a partir del vencimiento de los 5 años siguientes a la adquisición de la propiedad, su forma de pago y la superficie que deberá estar explotada al final de cada período anual. (...) Las adjudicaciones de baldíos de que tratan los incisos precedentes darán prioridad a las solicitudes que formulen desempleados urbanos o rurales, profesionales o técnicos en ciencias agropecuarias y jubilados (...).*



quienes se consideren de acuerdo con la ley civil, poseedores de buena fe; lo que obedece a la teleología que funda la normatividad agraria, que procura la legalización de los ocupantes de terrenos baldíos con el retorno de estos terrenos al dominio de la Nación o la adjudicación de los mismos a quienes vienen explotándolos económicamente y reúnen requisitos fijados por el legislador.

42. Así las cosas, el proceso de adjudicación de baldíos debe enmarcarse dentro de los parámetros atrás establecidos, es decir que no solamente debe atender a los requisitos taxativos establecidos en el artículo 5º de la Ley 135 de 1961, sino a las demás normas que por integración normativa nutren los allí definidos para que pueda enmarcarse dentro de la legalidad, como: i) la observancia de la finalidad bajo la cual se erigió dicha potestad para su ejercicio legítimo y ponderación por parte de la entidad encargada de efectuar el procedimiento, ii) el respeto de los derechos de cultivadores o colonos que tradicionalmente venían ocupando las tierras cuya adjudicación se pretende y los de las comunidades indígenas eventualmente asentadas en el lugar, iii) el acatamiento de las normas de protección de recursos naturales y iv) la destinación que la ley otorga a tales bienes, es decir, la explotación económica “agrícola o ganadera” específicamente, así como v) la prohibición de adjudicar terrenos en cabeza de quienes poseen otras propiedades rurales cuya suma supere el límite adjudicable, como quiera que se trata primordialmente del acceso y distribución equitativa de la propiedad a favor de quienes carecen de ella, más no de la concentración o extensión de la misma, razón por la que se proscribió la posibilidad de adjudicar terrenos que colinden con los de propiedad del solicitante, que puedan refundirse con su patrimonio o que sumados a los de su cónyuge e hijos menores superen el límite adjudicable<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Ley 135 de 1961. Artículo 37. (...) Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta las adjudicaciones efectuadas a sociedades de que el interesado forme parte, en proporción a los derechos que en ellas posea, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.



43. Bajo tales presupuestos, se estableció en el Capítulo VI del Decreto 2275 de 1988 el procedimiento administrativo para acceder a la **adjudicación de bienes baldíos de la Nación por ocupación previa**, que iniciaba con la **solicitud de adjudicación** por parte del ocupante ante el INCORA, bajo los requisitos consignados en el artículo 22 *ibídem*, de modo que tratándose de personas naturales éstas debían manifestar en su escrito:

- Nombres y apellidos, edad, domicilio, documento de identidad y nacionalidad.
- Nombre y apellidos del cónyuge, compañero o compañero permanente y de sus hijos menores.
- Número y fecha de las resoluciones administrativas de adjudicación de baldíos expedidas a favor del solicitante, de su cónyuge, compañero o compañera permanente y de sus hijos menores.
- Razón social y domicilio de las sociedades que han sido beneficiadas con adjudicación de baldíos, de las cuales sea socio el peticionario.

44. En cuanto al predio que se solicita en adjudicación, en la solicitud el ocupante debía precisar:

- Nombre y ubicación del terreno, indicando el departamento, intendencia o comisaria, municipio, corregimiento o vereda.
- La afirmación de ser baldío.
- Área aproximada.
- Distancia al poblado más cercano.
- Colindantes del predio con relación a los puntos cardinales.
- Nombre y extensión de los predios baldíos colindantes que se hallen poseídos por el peticionario, su cónyuge, compañero o compañera permanente o sus hijos menores.
- Clase de explotación adelantada en el inmueble y determinación del porcentaje de la zona cultivada y de la

---

*Sin perjuicio de su libre enajenación, a partir de la vigencia de la presente Ley, la propiedad de las tierras baldías adjudicadas, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá consolidarse en cabeza de un solo propietario, con tierras colindantes en extensiones que sumadas entre sí excedan del límite de adjudicación individual de baldíos de que trata este artículo, ni aportarse a comunidades o a sociedades que directa o indirectamente las refundan en su patrimonio, a las que se incorporen inmuebles aledaños que excedan del mismo límite, ni fraccionarse por acto entre vivos o por causa de muerte, o por disposición judicial, sin previa autorización de la Junta Directiva del Instituto. (...).*



inculta.

-Si la explotación es ganadera, se deberá señalar el número de cabezas de ganado que ocupan el predio y en este último caso, siempre y cuando la superficie adjudicable haya sido sembrada con pastos artificiales<sup>21</sup>.

-Manifestación bajo la gravedad del juramento que se entenderá prestado con la formulación de la solicitud de si es o no propietario de un predio en el territorio nacional y si la suma de la superficie de los inmuebles que posee, más la superficie del baldío cuya adjudicación pretende, excede de los límites adjudicables de que trata la Ley 135 de 1961<sup>22</sup>.

45. Cumplido lo anterior, el INCORA debía verificar previa **aceptación de la solicitud**<sup>23</sup>, si el ocupante, su cónyuge o hijos menores, habían sido beneficiarios de otras adjudicaciones y si la superficie de estas, computada con la extensión del terreno pretendido no excedía los límites adjudicables establecidos en el artículo 37 de la Ley 135 de 1961, para lo cual el Incora debía solicitar al Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” una relación de los inmuebles que a nivel nacional figuraran a nombre de ellos, cumplido lo cual se procedía a su admisión y a la asignación de la numeración que determinaba el orden de su tramitación.

46. Luego de ello, se agota etapa de publicidad de la solicitud que consiste en su publicación a costa del interesado por dos veces y con intervalos no menores de 5 días hábiles, en una emisora radial con sintonía en el lugar de ubicación del terreno, o en un diario de amplia circulación en la región, así como la fijación del aviso de la solicitud por el término de 10 días en lugar visible y público de la alcaldía municipal, oficina del inspector o corregidor a que corresponda el predio, y en la respectiva secretaría jurídica del INCORA.

---

<sup>21</sup> Inciso 3º de artículo 29 de la Ley 135 de 1961.

<sup>22</sup> Inciso 2º del artículo 37 ibídem.

<sup>23</sup> Decreto 2275 de 1988. Artículo 4º. *Control de los límites máximos adjudicables. Corresponde al INCORA ejercer el control sobre las áreas máximas, que al tenor de la Ley 135 de 1961, modificada por la ley 30 de 1988, pueden adjudicarse a una misma persona, a fin de evitar la concentración de la propiedad rural. Antes de aceptar la solicitud deberá verificarse si con el área pretendida en adjudicación el peticionario, socio de sociedades, conyuge o sus hijos menores, exceden los límites máximos adjudicables, para lo cual el Incora solicitará al Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” una relación de propietarios de inmuebles a nivel nacional.*



47. Posteriormente, por medio de funcionarios o personal técnico del INCORA se efectúa el levantamiento topográfico para la identificación del predio o la aceptación de los planos aportados con la solicitud si estos se ajustan a las normas técnicas establecidas en la entidad, para luego ordenar la práctica de una inspección ocular sobre el terreno con el fin de establecer los hechos que dan lugar a la adjudicación, esto es, la clase de explotación, la porción ocupada o cultivada y la inculta, la naturaleza de los cultivos, las edificaciones existentes, número y clase de ganados, mejoras instaladas en el fundo y el tiempo de explotación económica teniendo en cuenta los vestigios y descomposición de la capa vegetal del predio; diligencia que debe notificarse personalmente a los respectivos colindantes, al Ministerio Público y al inspector de recursos naturales, o por edicto durante 5 días hábiles, dejando constancia de ello en el expediente.

48. Concluida la diligencia de inspección, debe fijarse el proceso en lista por el término de 10 días en la oficina del INCORA, a fin de que quienes se crean con derecho puedan formular oposición a la adjudicación acompañando al escrito respectivo la prueba en la que fundan sus pretensiones; oposición que puede ejercerse inclusive desde el momento mismo de la admisión de la solicitud.

49. Finalmente, de no prosperar las oposiciones formuladas o en ausencia de ellas debe proferirse el acto de adjudicación del baldío, decisión que constituye título traslativo de dominio y que debe ser notificada tanto al agente del Ministerio Público y al solicitante como al opositor si lo hubiere, agotado lo cual, procede su inscripción ante la Oficina de Instrumentos Públicos del circuito competente.

50. Ahora bien, existe también la posibilidad de acceder a la adjudicación de terrenos baldíos sin que exista ocupación previa; no obstante, de la solicitud presentada por el señor Tomás Ortega Rodríguez, es claro que





ésta se hizo con fundamento en la ocupación previa del terreno “Los Venaos”, además de que dicha modalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º del Decreto 2275 de 1988 se encuentra determinada por la suscripción de un contrato con el INCORA para la explotación económica futura del predio, bajo compensación remuneratoria a favor de la Nación, lo que no sucede en el presente caso, por lo que queda descartada su aplicación para la definición del derecho de dominio por adjudicación del señor Pedro José Vaca López.

51. Lo expuesto en párrafos precedentes constituye el marco legal bajo el cual se analizará el contenido del acto de adjudicación a partir de actuación administrativa desarrollada y de la cual se aportó oportunamente copia auténtica al proceso sin que su contenido fuese discutido en modo alguno por la entidad demandada o por el tercero interviniente (f. 22 a 39 c. ppl.), de cuyo examen se extrae que:

52. El señor Tomás Ortega Rodríguez presentó solicitud de adjudicación del predio “Los Venaos” ante el INCORA, el 7 de noviembre de 1988 (fl. 23 c. ppl.), en donde manifestó ostentar un tiempo de ocupación sobre el mismo de 7 años y una explotación agrícola del mismo en el 100% del predio. En el mismo documento, negó ser beneficiario él, su esposa o hijos menores de edad, de adjudicación alguna en el territorio nacional, ni tener participación en sociedades adjudicatarias o haber efectuado venta o compra de tierras adjudicadas a título de baldíos, tampoco poseer predios rurales en extensión que sumada con el área pretendida superara 450 hectáreas.

53. Con auto del 14 de noviembre de 1989 (f. 24 c. ppl.), el INCORA aceptó la solicitud de adjudicación del señor Ortega Rodríguez al considerar que reunía los requisitos señalados en el Decreto 2275 de 1988 y demás concordantes, instruyendo la etapa de publicidad, es decir la publicación de la misma en emisora radial o periódico de amplia circulación, así como el levantamiento topográfico del predio “Los



Venaos”, cuyas constancias de ejecución y cumplimiento obran en el expediente (f. 25, 26 y 32).

54. Mediante memorial de 17 de septiembre de 1992 (f. 30 c. ppl.), el peticionario manifestó al INCORA la venta del derecho de posesión del lote denominado “Los Venaos” al señor Pedro José Vaca López, por lo que solicitó continuar el trámite radicado bajo el numero 12.726 a nombre de este último y la expedición de la resolución de adjudicación correspondiente, al “*nuevo propietario del derecho de posesión*”.

55. En oficio radicado ante el INCORA el 25 de septiembre de 1992, el señor Pedro José Vaca López, requirió el adelantamiento del trámite de adjudicación a su nombre por la adquisición del derecho de posesión sobre el predio “Los Venaos” (f. 29 c. ppl.).

56. El 5 de mayo de 1993, el INCORA continuó el trámite de adjudicación a nombre del señor Pedro José Vaca López, sin emitir pronunciamiento alguno acerca del negocio jurídico efectuado por el inicial solicitante, convocando a la práctica de la diligencia de inspección ocular sobre el predio pretendido en adjudicación. La diligencia se notificó a los colindantes y al interesado (f. 33 c. ppl.), y se practicó el 27 de mayo de 1993, con asistencia únicamente de los funcionarios del INCORA y el señor Vaca López, en donde se determinó la explotación del 100% del mismo, durante un periodo de 12 años, con pastos mejorados “*Variedad Buffel*” en un 50% y 7 cabezas de ganado (f. 34 c. ppl.).

57. Finalmente, se fijó el proceso en lista para el cierre del término legal para presentar oposiciones en sede administrativa, sin que acudiera alguna persona a controvertir la adjudicación pretendida, etapa que concluyó el 22 de junio de 1993 y que dio lugar a la expedición de la resolución 000689 del 3 de agosto de 1993, en la que se adjudicó definitivamente el predio “Los Venaos” al señor Pedro José Vaca López, al considerar:



*“(...) Que se ha dado el trámite legal correspondiente a la solicitud de adjudicación de terrenos baldíos presentada por Pedro José Vaca López y se han acreditado los requisitos y condiciones para la expedición del título de dominio (...)”.*

58. De donde, luego de identificar e individualizar la extensión y límites del terreno, se declaró en el artículo 2º *ibídem* que:

*“(...) La adjudicación SI QUEDA amparada por la presunción de derecho establecida en el artículo sexto de la Ley 97 de 1946, por cuanto se demostró que el adjudicatario viene explotando el predio desde hace DOCE años. (...)”*

59. Así, del análisis del procedimiento adelantado por el INCORA regional Magdalena y el contenido del acto administrativo transcrito, surge de manera palmaria la falsa motivación que se le endilga, como quiera que respecto del final adjudicatario no se cumplieron los requisitos formales y sustanciales establecidos en la normatividad atrás estudiada, para aceptar y dar inicio o continuar el trámite de adjudicación referido a su nombre.

60. En efecto, si bien el señor Tomás Ortega Rodríguez en calidad de ocupante previo del predio reclamado, presentó en debida forma la solicitud respectiva -requisito imprescindible para el inicio del trámite por virtud de las declaraciones y el contenido sustancial que representa en procura de la adjudicación de un baldío-, tal situación no sucedió ni fue exigida por la entidad respecto del señor Pedro José Vaca López siendo necesaria su suscripción, omisión que sin duda vicia el procedimiento y lo torna ausente de una de los aspectos y etapas esenciales dentro del trámite de adjudicación de baldíos, en virtud de la cual puede determinarse su viabilidad, como lo es la declaración de propiedad sobre otros predios rurales, de la existencia o no de otras adjudicaciones en



cabeza del solicitante, su cónyuge o hijos, la verificación a partir de ello del límite máximo adjudicable, su participación en sociedades adjudicatarias, entre otros elementos que constituyen o restringen la posibilidad de adelantar el proceso de adjudicación; información a partir de la cual se cumple la etapa preliminar a la aceptación de la solicitud, que impone al INCORA la verificación y confrontación de los aspectos declarados, con las bases de datos del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” para descartar la violación del régimen de prohibiciones erigido en torno a los procesos de adjudicación.

61. De modo que en ausencia de solicitud presentada por el final adjudicatario, con el lleno de requisitos establecidos en el artículo 22 del Decreto 2275 de 1988 atrás transcritos, mal podía afirmarse en la resolución demandada el cabal cumplimiento de todas las etapas y requisitos legales de adjudicación como en efecto se consignó, lo que vicia su contenido de falsa motivación toda vez que aspectos individuales declarados en la solicitud estructuran la viabilidad o no de la adjudicación pretendida, sin que puedan ser suplidos, convalidados o satisfechos -dado su carácter personalísimo- por la declaración de otra persona como sucedió en el presente caso, en donde el INCORA entendió cumplida la etapa respectiva a partir de las manifestaciones hechas por el inicial peticionario.

62. Tan relevante es lo anterior, que para el caso concreto, de la declaración rendida por el adjudicatario Pedro José Vaca López que aparece a folio 233 y 237, se extracta particularmente que es sí es propietario de otros predios rurales en el territorio y que él o su esposa anteriormente fueron además adjudicatarios de otro bien baldío ubicado en Taganga, por lo que en el presente caso el INCORA omitió exigir el cumplimiento y satisfacción de lo dispuesto en el referido artículo, fuera de lo cual, tampoco puede afirmar que efectuó la verificación ordenada en la Ley sin la existencia de la solicitud con las declaraciones y datos



exigidos.

63. La falencia anotada por sí sola daría lugar a la anulación de la resolución de adjudicación n.º 000689 de 1995, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 y 38 de la Ley 135 de 1961, en tanto prescriben que son nulas las adjudicaciones efectuadas con violación de las normas allí establecidas, de donde se tiene que en el caso del señor Pedro José Vaca López no se cumplieron los requisitos de la solicitud ni se agotó la etapa preliminar ordenada en la Ley, a efectos de descartar la violación al régimen de prohibiciones en materia de adjudicación allí consagrado.

64. No obstante, a efectos de la adjudicación definitiva declarada sobre el predio “Los Venaos”, el INCORA señaló adicionalmente en el artículo 2º de la resolución n.º 000689 de 1995 el acaecimiento de los elementos que dan lugar a la presunción prevista en la Ley 97 de 1946 atrás analizada - que presume de derecho la calidad de baldíos de los predios explotados económicamente durante 5 años-, al encontrar demostrado por parte del señor Pedro José Vaca López, una ocupación y explotación económica del terreno de 12 años, afirmación que no es admisible ni cierta de conformidad con la normatividad aplicable, toda vez que surge de acumular el tiempo de ocupación del inicial solicitante a favor de éste último, avalando indebidamente la venta de un presunto derecho de posesión inexistente a la luz de las leyes agrarias respecto del baldío en mención.

65. En efecto, de conformidad con lo previsto en la Ley 48 de 1882 y la Constitución Política de 1886, las tierras baldías, esto es, aquellas que dentro del territorio nacional carecen de dueño, **pertenecen a la Nación y se encuentran protegidas bajo una clausula legal de imprescriptibilidad**, razón por la que no puede ostentarse respecto de las mismas derecho de posesión en términos civiles, ni adquirirse por usucapión en contra del Estado.



66. Al respecto, el artículo 3º de la Ley 48 de 1882 estableció: *“Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil.”*<sup>24</sup>. En el mismo sentido, el Código Fiscal de 1912, en su artículo 61 dispuso: *“El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción”*. Por su parte, en materia de procedimiento civil, el artículo 407 del C.P.C., reguló:

*Artículo 407. Declaración de pertenencia. En las demandas sobre declaración de pertenencia se aplicarán las siguientes reglas:*

*1. La declaración de pertenencia podrá ser pedida por todo aquél que pretenda haber adquirido el bien por prescripción. (...)*

*4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público.*<sup>25</sup>

67. Por lo expuesto, no puede hablarse de posesión respecto de los bienes baldíos de la Nación, como tampoco validar la tradición de un

---

<sup>24</sup> Código Civil. *“Artículo 2519. Imprescriptibilidad de los bienes de uso público. Los bienes de uso público no se prescriben en ningún caso.”*

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-530-96 del 10 de octubre de 1996, Magistrado Ponente Dr. Jorge Arango Mejía. *Los bienes fiscales comunes o bienes estrictamente fiscales dejaron de ser prescriptibles, se convirtieron en bienes imprescriptibles. Si no procede la declaración de pertenencia en relación con los bienes de propiedad de las entidades de derecho público, tampoco procede oponer la excepción de prescripción ante la demanda reivindicatoria de uno de tales bienes. Hoy día los bienes fiscales comunes o bienes estrictamente fiscales son imprescriptibles. Lo relativo a los bienes públicos o de uso público: siguen siendo imprescriptibles, al igual que los fiscales adjudicables que tampoco pueden adquirirse por prescripción. No se quebranta la igualdad, porque quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. En la medida en que se impide que los particulares se apropien de los bienes fiscales, se asegura o garantiza la capacidad fiscal para atender las necesidades de la comunidad. No hay acción para que se declare que se ha ganado por prescripción el dominio de un bien que la ley declara imprescriptible, porque no hay derecho. No se viola el artículo 229 de la Constitución, sencillamente porque al consagrar la improcedencia de la declaración de pertenencia, lo que la norma establece es la inexistencia del derecho, o, dicho en otros términos, que no se gana por prescripción el derecho de propiedad sobre estos bienes, y, por lo mismo, no hay acción para que se declare que se ha ganado por prescripción el dominio de un bien que la ley declara imprescriptible,*



derecho inexistente sobre los mismos, máxime cuando la ley proscribe incluso su enajenación a título de venta por disposición expresa del artículo 61 de la Ley 110 de 1912<sup>26</sup>, razón por la que la supuesta tradición efectuada por el señor Tomás Ortega Rodríguez, no transfirió derecho alguno a favor del señor Pedro José Vaca López, de modo que mal podía el INCORA tener en cuenta a su favor la ocupación de 7 años sobre el terreno y 3 años más posteriores a la solicitud inicial, presuntamente ostentados por el primero, ni acumular el periodo de explotación económica agrícola que adujo simultáneamente. Tampoco el periodo de ocupación surgido a partir de la venta del derecho de posesión en septiembre de 1992, como quiera que la solicitud de adjudicación se elevó bajo la modalidad de ocupación previa y esta empezó a ejercerla en el trayecto del trámite administrativo, es decir que no precedió su solicitud.

68. En punto de lo anterior se aclara que, la venta de bienes baldíos únicamente procede una vez adjudicados, luego de 5 años y con autorización expresa de la Junta Directiva del INCORA, periodo en donde tan solo pueden ser gravados mediante hipoteca para garantizar obligaciones derivadas de créditos de fomento otorgados por entidades financieras<sup>27</sup>; incluso constituye causal de mala conducta para los notarios

---

*porque no hay derecho. Aquí no hay, no puede haber, violación del derecho fundamental de acceder a la administración de justicia.*

<sup>26</sup> “Artículo 61. Los terrenos baldíos no son enajenables a título de venta”

<sup>27</sup> Ley 30 de 1988. Artículo 13. (...) Sin perjuicio de su libre enajenación, a partir de la vigencia de la presente Ley, la propiedad de las tierras baldías adjudicadas, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá consolidarse en cabeza de un solo propietario, con tierras colindantes en extensiones que sumadas entre sí excedan del límite de adjudicación individual de baldíos de que trata este artículo, ni aportarse a comunidades o a sociedades que directa o indirectamente las refundan en su patrimonio, a las que se incorporen inmuebles aledaños que excedan del mismo límite, ni fraccionarse por acto entre vivos o por causa de muerte, o por disposición judicial, sin previa autorización de la Junta Directiva del Instituto.

PARAGRAFO 1o. Los notarios y registradores de instrumentos públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta, que será sancionada con vacancia del cargo o destitución, se abstendrán de autorizar el otorgamiento de escrituras públicas y el registro de actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales que se hagan a partir de la vigencia de la presente ley, en los que no se protocolice certificación del INCORA en que conste que el acto de enajenación no viola las prohibiciones legales del Capítulo VIII de la presente Ley, o autorización del Instituto para efectuar el acto o contrato, en los casos en que ésta se requiera. (...)



o registradores de instrumentos públicos, el otorgamiento de escrituras públicas y registro de actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice certificación del INCORA en donde conste que el acto de enajenación no viola las prohibiciones del Capítulo VIII de la Ley 135 de 1961.

69. Asimismo, debe precisarse que la ocupación a que refiere la normatividad sobre baldíos no es aquella prevista como modo de adquirir el dominio en el artículo 685 del Código Civil, toda vez que esta se circunscribe a las cosas muebles que no pertenecen a nadie o *res nullius*, y en el caso de los baldíos, se trata de bienes inmuebles que pertenecen a la Nación, pues en ella se radica por expresa disposición constitucional su dominio; por lo que, se trata simplemente en dicho contexto, de uno de los requisitos establecidos por el Legislador para la adjudicación de bienes baldíos, más no del concepto que constituye un derecho real sobre un bien.

70. Por lo anterior, la afirmación y la presunción declarada respecto del predio “Los Venaos” en la resolución en cuestión, como presupuesto para su adjudicación vicia el acto de falsa motivación, toda vez que de ninguna manera podría el adjudicatario demostrar 12 años de ocupación y explotación económica en el presente caso, máxime si la solicitud se elevó en el año 1989, y su ocupación efectiva sobre el predio, luego de la mal denominada venta del derecho de posesión del señor Tomás Ortega Rodríguez, ocurrió en el mes de septiembre de 1992, según el documento visible a folio 30 de la actuación y la misma declaración del señor Pedro José Vaca López, quien afirmó en diligencia ante el Tribunal (f. 33 c. ppl.):

---

*Dentro de los 5 años siguientes a la adjudicación de un baldío, éste solamente podrá ser gravado con hipoteca para garantizar obligaciones derivadas de créditos de fomento otorgados por entidades financieras. El INCORA tendrá opción privilegiada para adquirir en las condiciones de que trata el numeral 11 del artículo 14 de la presente Ley, los predios recibidos en pago por los intermediarios financieros cuya primera tradición provenga de la adjudicación de un baldío nacional, que se haga con posterioridad a la vigencia de la presente Ley.*





*Me llamó PEDRO JOSE VACA LOPEZ, natural de Yacopí (Cundm.) casado, residenciado en Santa Martha, en el barrio “Urbanización San Pedro Alejandrino”, médico especializado en salud ambiental y ocupacional. (...) A finales del 92, por insinuación de un corredor de finca raíz, de nombre EFRAIN MORALES se compró los terrenos que estaba explotando TOMÁS ORTEGA quien ya había iniciado trámite de adjudicación ante el INCORA, y que después fueron continuados por mí. El lote se denomina “Los Venaos” en la parcelación “El Limón”.*

71. Ahora, la norma agraria no habilita en modo alguno la suma de ocupaciones ni la transferencia de la misma; lo único que sí permite es la adjudicación sin ocupación previa de bienes baldíos de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 2275 de 1988; no obstante, el trámite adelantado por el señor Pedro José Vaca López no reúne en modo alguno las características de dicha figura y el procedimiento fijado para tal efecto, todo vez que para ello se exige la suscripción de un contrato de explotación económica futura bajo contraprestación a favor de la Nación, por lo que tampoco por esa vía podría establecerse la legalidad de la adjudicación realizada.

72. De acuerdo con la ley, como se expresó en párrafos precedentes, los bienes baldíos son bienes fiscales adjudicables pertenecientes a la Nación, respecto de los cuales no pueden alegarse derechos de posesión ni la adquisición de la misma por tradición o prescripción, como quiera que se trata de bienes imprescriptibles que solo pueden salir del dominio de la Nación por adjudicación, ordenada con plena observancia de los requisitos y bajo el procedimiento establecido en la Ley, a través de una resolución expedida por la autoridad competente y que constituye título traslativo de dominio a favor del adjudicatario, o una vez adjudicados, bajo expresa autorización del INCORA luego de un tiempo determinado, por lo que se reitera la inexistencia de derecho alguno de posesión sobre el mencionado terreno.



73. Así las cosas, no es cierto que el señor Pedro José Vaca López contara con 12 años de ocupación sobre el predio, los cuales estructuró a partir de un negocio jurídico carente de soporte jurídico y prohibido por la ley, como tampoco lo es la ocupación y explotación económica alegada por el mismo y presuntamente demostrada en la inspección ocular adelantada por los funcionarios del INCORA, pues de la prueba testimonial recaudada se infiere claramente que a partir del año 1992 y hasta el año 1995 en que se expidió la resolución de adjudicación, éste no ocupó el predio ni ejerció sobre el mismo alguna clase de explotación agrícola o ganadera, lo que desvirtúa los presupuestos mínimos establecidos en la ley para su adjudicación, tal como se extrae de la declaración del señor Tomás Ortega Ramírez (f. 261 y 263 c. ppl.), ocupante inicial, quien manifestó:

*PREGUNTADO: Sírvase decir el declarante cuando usted dice haber vendido los terrenos al señor Pedro José Vacca éste los ocupó? CONTESTO: Él no los ocupó. PREGUNTADO: Sírvase decir el declarante si el señor Pedro José Vacca después de haber comprado los terrenos ejerció alguna actividad económica de explotación agrícola o ganadera? CONTESTO: No tuvo nada de eso. PREGUNTADO: Sírvase decir el declarante si el señor Pedro José Vacca después que les compró los terrenos según su decir o durante el lapso de tiempo después de la venta que le hizo usted al señor Pedro José Vacca como cuántas veces visitó el señor Pedro José Vacca los terrenos. CONTESTÓ: Como cuatro veces. PREGUNTADO: Sírvase precisar qué tipo de cultivos o explotación económica desarrollaba o desarrolló el señor Pedro José Vacca después que dice que les compró los terrenos a usted? CONTESTÓ: El no tuvo nada de siembras ahí en el lote que le vendí yo. PREGUNTADO: Sírvase decir el declarante si en el lote de terreno ha existido algún cultivo de pasto. En caso afirmativo expresa que clase de pasto ha existido? CONTESTÓ: No pasto común, maleza. PREGUNTADO: Sírvase decir si el señor Pedro José Vacca después que le compró los terrenos ejerció alguna labor de pastoreo? CONTESTÓ: No tuvo ninguna actividad de pastoreo. PREGUNTADO: Sírvase decir si el señor Pedro José Vacca después que dice haber comprado los terrenos a usted llegó a tener en el terreno algunos chivos y carneros? CONTESTÓ: No llegó a tener. PREGUNTADO: Sírvase decir el declarante qué tiene que decir usted en relación con lo manifestado por el señor Pedro José Vacca en declaración de fecha 2 de julio de 1.998 a folio 235 cuando dice refiriéndose a usted: “teníamos*



*con don Tomás chivos y carnero y una burra para que se desplazara”. CONTESTÓ: La burra sí, los carneros no.*

74. Lo anterior, pone en evidencia incluso la existencia de irregularidades en la diligencia de inspección ocular en la que se fundó finalmente la adjudicación, toda vez que el señor Tomás Ortega, quien fue encargado del cuidado constante del predio por parte del señor Pedro José Vaca -tal como lo manifiestan de manera uniforme en sus declaraciones-, desvirtúa su contenido en cuanto a la presencia de ganados, el cultivo de pastos artificiales y su explotación en el 100% para el momento del adelantamiento de dicha diligencia.

75. Lo que es evidente en este punto es que el adjudicatario funda su derecho esencialmente en el negocio efectuado con el señor Ortega Ramírez, en el cuidado y vigilancia del predio a través de éste último, y en visitas ocasionales al mismo, elementos ajenos a la finalidad de la adjudicación, lo que no podía ubicarlo potencialmente como beneficiario de la misma en ausencia de ocupación y explotación económica real del predio, en detrimento de un beneficio dirigido primordialmente a la población campesina y a la productividad de las tierras incultas y ociosas.

76. Por último, no tiene fuerza probatoria en procura de legitimar la adjudicación en cuestión la copia del proceso penal que obra a folio 309 del expediente, toda vez que dicha providencia no es demostrativa del cabal cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para la adjudicación en este caso, aunado a lo cual se observa que el fundamento esencial de la condena efectuada al señor Támara Ramírez, se estructuró a partir de la legalidad de la resolución n.º 000689 de 1995 que adjudicó al señor Pedro José Vaca López, otorgándole el dominio, acto administrativo que precisamente es aquí cuestionado y respecto del cual logró demostrarse su ilegalidad.

77. Así las cosas, basta lo anterior para ubicar el acto administrativo demandado como incurso en el cargo de falsa motivación aducido en la



demanda, toda vez que contrario a lo afirmado en la parte considerativa, no se cumplió el requisito de la solicitud por parte del final adjudicatario, ni las declaraciones inherentes a dicha etapa de forzosa aplicación, tampoco la verificación por parte del INCORA exigida tanto en la Ley 135 de 1961 como en el decreto reglamentario 2275 de 1988, y menos los elementos que dan lugar a la presunción prevista en la Ley 97 de 1946, declarada en su artículo 2º, elementos que legitiman el proceso de adjudicación; razones suficientes para confirmar la nulidad dispuesta en primera instancia respecto de la resolución n.º 000689 de 1995, como quiera que en el presente caso el señor Pedro José Vaca López no podía ser beneficiario de la adjudicación del predio “Los Venaos”, nulidad que tiene efectos desde el momento de su nacimiento de acuerdo a la doctrina erigida al respecto que ubica los efectos de las sentencia de nulidad como “*ex tunc*”.

## VII. Costas

73. El artículo 55 de la Ley 446 de 1998 establece que se condenará en costas a la parte que hubiere actuado en forma temeraria. En el presente caso la Sala no observa comportamiento temerario en las actuaciones procesales de los intervinientes dentro del presente trámite, razón por la cual no hay lugar a ellas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección “B” administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

## FALLA

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia proferida el 5 de agosto de 2009 por el Tribunal Administrativo del Magdalena, que accedió a las súplicas de la demanda pero bajo las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



**SEGUNDO:** Sin condena en costas.

**TERCERO:** Ejecutoriada la presente sentencia, **DEVOLVER** el expediente al tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO**  
Presidenta de la Sala de Subsección

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Magistrado

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**  
Magistrado