

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A

Consejera ponente: **MARÍA ADRIANA MARÍN**

Bogotá D.C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

Radicación número: 110010326000201300002-00 (45919)

Demandante: MARIO ERNESTO CASTAÑO DUQUE Y OTRO

Demandado: INCODER (AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS)

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE REVISIÓN – ASUNTOS AGRARIOS

Temas: CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL – Finalidad - Fundamentos – Reglas / BIEN BALDÍO – Imprescriptibilidad / SENTENCIA CIVIL DE PERTENENCIA – Inoponibilidad al Estado cuando recae sobre bien rural baldío ACCIÓN DE REVISIÓN EN ASUNTOS AGRARIOS – Características – Facultades del juez

Procede la Sala a resolver, en única instancia, el medio de control de revisión presentado por el señor Mario Ernesto Castaño Duque y Darío Castaño Duque contra la Resolución N° 0367 del 23 de marzo de 2012, proferida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder-.

I. SÍNTESIS DEL CASO

En sentencia del 29 de septiembre de 1967, el Juzgado Promiscuo Municipal de Muzo – Boyacá resolvió a favor del señor Joaquín Castaño Castillo el proceso de pertenencia por él incoado, respecto del predio rural El Tablón.

En la Resolución N° 0367 del 23 de marzo de 2012, confirmada mediante Resolución N° 1559 del 9 de agosto del mismo año, el Incoder resolvió el procedimiento de clarificación de la propiedad del predio rural El Tablón declarando que el mismo constituía un bien baldío que nunca había salido del dominio del Estado.

Los demandantes, como causahabientes del señor Joaquín Castaño Castillo, demandan la revisión de los indicados actos administrativos.

II.

ANTECEDENTES

1.- La demanda

El 14 de enero de 2013 (fls. 1-18 c.1), los señores Mario Ernesto y Darío Castaño Duque, por conducto de apoderado judicial, instauraron demanda en ejercicio del medio de control de revisión con el fin de que se declarara “*ilegal*” la Resolución N° 0367 del 23 de marzo de 2012, por la cual el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –Incoder-¹ calificó como baldío el predio rural denominado *El Tablón*, ubicado en el municipio de Muzo, departamento de Boyacá. Asimismo, solicitó la declaratoria de ilegalidad de la Resolución N° 1559 del 9 de agosto de 2012, que confirmó la primera en sede del recurso de reposición.

Como fundamentos fácticos de la demanda la parte actora narró, en síntesis, que el señor Joaquín Castaño Castillo, hoy fallecido, era abuelo de los demandantes y el propietario del predio El Tablón, por cuanto le fue adjudicado en sentencia de prescripción adquisitiva de dominio, emitida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Muzo², protocolizada mediante escritura pública N° 117 del 23 de enero de 1968 y registrada bajo el folio de matrícula inmobiliaria N° 072-42744 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chiquinquirá - Boyacá.

Señaló que el señor Joaquín Castaño Castillo explotaba personalmente el predio mencionado ejecutando en él actividades agrícolas y celebrando contratos de arrendamiento con campesinos de la zona, y que su hijo, el señor Mario Castaño Carrillo, padre de los demandantes e igualmente fallecido, también ejecutó en *El Tablón* actividades agropecuarias y era reconocido por los arrendatarios como propietario del inmueble rural.

Se indicó en la demanda que los señores Mario Ernesto y Darío Castaño Duque han ejercido la posesión activa del predio El Tablón después de la muerte de sus

¹ El cual se encuentra sucedido procesalmente por la Agencia Nacional de Tierras.

² En los hechos de la demanda no se indicó la fecha de la sentencia, pero la misma fue proferida el 29 de septiembre de 1967, según lo evidencia el material probatorio.

predecesores y fueron reconocidos como herederos adjudicatarios en la sucesión intestada de su abuelo Joaquín Castaño Castillo, por lo que les asistía el derecho a “*ser parte*” en toda acción emprendida por el Estado frente al inmueble; y si bien los demandantes no han hecho presencia muy constante en el predio, ello ha obedecido a razones de orden público, y no por esto han perdido sus derechos como herederos de *El Tablón* ni han dejado de manifestar su ánimo de señores y

dueños en las formas reconocidas por la ley.

Señalaron los demandantes que, en su momento el señor Mario Castaño Carrillo, padre de aquellos, allegó al Incoder los documentos que acreditaban que el predio El Tablón era de dominio privado, especialmente los contratos de arrendamiento celebrados con los agricultores; y que posteriormente los hoy demandantes presentaron en la entidad la sentencia de declaración de pertenencia, la sentencia de sucesión intestada del señor Joaquín Castaño Castillo y la inscripción de dichas providencias en el folio de matrícula inmobiliaria N° 072-42744.

Adujeron que, a pesar de lo anterior, el Incoder declaró el predio El Tablón como bien baldío, en la Resolución N° 0367 del 23 de marzo de 2012, y fundó su decisión en la supuesta insuficiencia de documentos que acreditaran la propiedad privada, pese a haberse allegado las sentencias y documentos antes mencionados.

Refirieron que el procedimiento administrativo resuelto con la indicada resolución presentó múltiples irregularidades, entre otras cosas porque si bien inició por una “*sugerencia*” del alcalde de Muzo para que se clarificara la propiedad, el Incora dio apertura a un proceso de extinción de dominio agrario, para luego modificar el trámite con base en un auto emitido por una entidad “*incompetente*”.

Cuestionaron, en este punto, que el proceso de extinción de dominio se hubiera iniciado con fundamento en la solicitud del alcalde de Muzo, en la que se señaló que el señor Joaquín Castaño Castillo no había hecho presencia en la región por más de cincuenta años, y que luego se diera paso a la actuación administrativa de clarificación de la propiedad sin respetar ni garantizar en forma alguna el debido proceso, la seguridad jurídica, la confianza legítima, el derecho de audiencia ni los demás derechos de los interesados.

Recalaron que el Incora, y posteriormente el Incoder, desconocieron todas las pruebas documentales que demostraban el carácter privado del predio *El Tablón*, así como los testimonios recogidos por la propia entidad en las visitas de campo, los que indicaron que el inmueble siempre había sido usado y explotado en debida forma por sus propietarios y legítimos poseedores.

Finalmente, se afirmó en el libelo que la Resolución N° 0367 de 2012 fue recurrida por los hoy demandantes, pero confirmada por el Incoder en Resolución N° 1559 del 9 de agosto del mismo año.

1.1.- Concepto de violación

La parte actora señaló que las resoluciones censuradas vulneran los artículos 29 y 228 de la Constitución Política, por “*anular*” los efectos de la sentencia de pertenencia dictada por un juez de la República, providencia que estaba cobijada por el principio de cosa juzgada, pero cuyos efectos fueron suprimidos por el Incoder sin tener éste competencia para ello.

Agregó que los actos acusados también infringieron las reglas del Decreto 2663 de 1994, contentivo del procedimiento de clarificación de la propiedad de predios rurales.

2.- El trámite en única instancia

2.1. La demanda fue admitida en providencia del 4 de octubre de 2013, la cual se notificó en debida forma a la entidad demandada, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público (fls. 83-94, c.1).

2.2. En la contestación de la demanda, el Incoder se opuso a la prosperidad de las pretensiones formuladas por la parte actora. Como razones de su defensa, señaló que no era posible considerar la existencia de dominio alguno sobre un bien que nunca había salido del patrimonio de la Nación ni tenía título originario.

Recalcó el carácter inembargable e imprescriptible de los bienes baldíos y la inoponibilidad frente al Incoder de las sentencias de declaración de pertenencia, las

cuales no podían generar, bajo el ordenamiento vigente, el traslado al dominio privado de tal clase de inmuebles.

Refirió las normas y los criterios jurisprudenciales atinentes a la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos y defendió la legalidad de las resoluciones en que se resolvió a favor del Estado la clarificación de la propiedad del predio *El Tablón*.

2.3. En providencia del 23 de febrero de 2017 se denegó la solicitud de suspensión provisional de las Resoluciones 0367 y 1559 de 2012, presentada por la parte actora. La decisión fue confirmada el 12 de marzo de 2018 (fls. 18-45, c.2).

2.4. En auto del 10 de noviembre de 2017, se dispuso tener como sucesor procesal del extinto Incoder a la Agencia Nacional de Tierras (fls. 177-178, c.1).

2.1.- La audiencia inicial

Una vez agotado el trámite correspondiente, el 30 de junio de 2016 y el 29 de enero de 2022 se celebró la audiencia inicial de que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El 30 de junio de 2016, se dispuso suspender la audiencia y otorgar a las partes el término de quince (15) días para que tuvieran la oportunidad de solicitar la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, atendiendo a lo ordenado en ese sentido por la Corte Constitucional en la sentencia C-623 del 30 de septiembre de 2015, en la que declaró inexecutable varias expresiones contenidas en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994 -entre otras razones, por limitar y restringir el indicado derecho- y ordenó que en los procesos agrarios en curso ante esta Corporación se les garantizara a los interesados la posibilidad de ejercer el derecho a pedir la indicada medida cautelar.

Al reanudarse la diligencia el 29 de enero de 2022, luego de la verificación de la asistencia de los intervinientes, se advirtió la inexistencia de circunstancias que pudieran afectar la validez de lo actuado y, al no encontrar configurada ninguna

excepción previa, se procedió a hacer una síntesis de la demanda y su contestación con el objeto de fijar el litigio, para luego proceder al decreto de pruebas³.

En efecto, una vez la fijación del litigio fue puesta a consideración de las partes y el Ministerio Público, quienes manifestaron su aceptación, se concluyó que el proceso se contraía a determinar si las resoluciones cuestionadas en la demanda guardaban conformidad con la normativa vigente en la época de su expedición, y en concreto, resolver si los instrumentos invocados como título por los demandantes son suficientes para acreditar la propiedad privada sobre el inmueble *El Tablón*, en particular por tratarse de sentencias judiciales ejecutoriadas.

En la etapa destinada a resolver sobre las medidas cautelares, se dejó constancia de que se surtió el traslado a la parte actora para que se pronunciara acerca de la suspensión del acto administrativo demandado, de conformidad con la sentencia C-623 de 2015. Si bien los demandantes solicitaron la suspensión provisional de los actos acusados, dicha petición fue denegada, como ya se señaló.

Posteriormente, se ordenó tener como pruebas dentro del proceso, con el valor probatorio que les correspondiera de conformidad con la ley, las que fueron allegadas al expediente. Al término de la diligencia, se dispuso prescindir de la audiencia de pruebas y, en su lugar, correr traslado a las partes y al Ministerio Público, por el término común de diez (10) días, para que presentaran por escrito

los alegatos de conclusión y su concepto, respectivamente.

2.2. Concepto del Ministerio Público

El Procurador Cuarto Judicial Delegado ante el Consejo de Estado consideró que en el presente caso debían denegarse las súplicas de la demanda, toda vez que no era procedente declarar la nulidad de las Resoluciones 0367 y 1559 de 2012, demandadas en el *sub judice*, en la medida en que era palmaria la insuficiencia de títulos que acreditaran, a la luz de la ley, la propiedad privada del predio rural El Tablón.

³ Registro audiovisual de la audiencia, disponible en la plataforma Samai.

Sostuvo que para ello no bastaba con el aporte de las sentencias del proceso de pertenencia y del juicio de sucesión, pues tales instrumentos contrariaban los postulados legales que protegían y daban específicas destinaciones a los bienes baldíos nacionales, dotándolos de imprescriptibilidad.

Agregó:

Coincide el Ministerio Público con la posición del INCODER en cuanto a que las resoluciones demandas de clarificación de la propiedad soportan los mismos principios y líneas jurisprudenciales (...) que de suyo reafirman la conceptualización del porqué NO es cierto que las sentencias de pertenencia sean título suficiente frente a la legislación anterior o luego de la expedición de la Ley 160 de 1994 por los derroteros, advertencias y estudios de nuestra jurisprudencia, citados anteriormente.

2.3. Alegatos de conclusión

2.3.1. La parte actora reiteró en su totalidad los argumentos expuestos en la demanda y agregó que las resoluciones censuradas adolecían de falsa motivación por no haberse tenido en cuenta en ellas las pruebas que acreditaban la titularidad de los demandantes sobre el predio El Tablón.

Adujo que el inmueble objeto de controversia fue legalmente adquirido por el señor Joaquín Castaño Castillo mediante el proceso de prescripción adquisitiva de dominio bajo las reglas del Código Civil y la Ley 120 de 1928, vigente en la época de los hechos, y que en dicho trámite había intervenido el Ministerio Público sin oponerse a las pretensiones de la demanda. De igual manera, afirmó que el señor Castaño Castillo ejerció la posesión pacífica y activa del predio El Tablón durante

más de 30 años, y que al entender que ello era legítimo, acudió de buena fe ante la administración de justicia para que se procediera a la declaración de pertenencia.

Cuestionó que los fundamentos jurídicos expuestos por la entidad demandada se remitieran a la Ley 160 de 1994, mientras que los de la declaratoria de prescripción se encontraran en normas de mayor antigüedad, como las Leyes 120 de 1928 y 200 de 1931; y sostuvo, con base en ello, que el Estado no podía pretender que, pasados “85 años”, se indicara que el predio no había salido de su propiedad.

2.3.2. Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras insistió en que, de acuerdo con el ordenamiento aplicable y la jurisprudencia, las sentencias que declaraban la

pertenencia sobre bienes baldíos eran inoponibles al Estado, aunque hubieran sido proferidas antes de la Ley 160 de 1994.

II. CONSIDERACIONES

1.- Competencia

De conformidad con el numeral 10 del artículo 149 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala tiene competencia para resolver la presente controversia en única instancia, ya que esta Corporación conoce de las demandas de revisión interpuestas contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, y extinción de dominio de predios rurales. Además, el artículo 13 del Acuerdo 80 de 2019 radicó en esta Sección la competencia para conocer de los procesos que versen sobre asuntos agrarios.

2.- Oportunidad para demandar

De conformidad con el artículo 164, numeral 2 – literal f) de la Ley 1437 de 2011, cuando se pretenda la revisión de los actos que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos -así como los actos de extinción de dominio agrario-, la demanda debe interponerse dentro de los quince (15) días siguientes al de su ejecutoria.

En el presente caso, la Resolución N° 1559 del 9 de agosto de 2012 -acto de cierre cuya legalidad se debate- fue notificada el 23 de agosto de ese año y cobró ejecutoria el 27 de noviembre siguiente, según certificación expedida por el Incoder (fl. 70, c.1), de manera que el término de caducidad inició el 28 de noviembre de 2012 y estaba llamado a expirar el 14 de enero de 2013, fecha en la que

efectivamente fue presentada la demanda (fl. 1). Por tanto, resulta evidente que el ejercicio del derecho de acción fue oportuno.

3.- La legitimación en la causa

Los señores Mario Ernesto Castaño Duque y Darío Castaño Duque se encuentran legitimados en la causa por activa puesto que, habiendo intervenido como sujetos

con interés directo en el procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad del predio rural El Tablón, el mismo les fue resuelto de manera desfavorable, toda vez que en las Resoluciones 0367 y 1559 de 2012, demandadas, se desestimaron expresamente los documentos aportados por ellos para acreditar el alegado derecho de dominio sobre el inmueble.

Por su parte, el Incoder -hoy sucedido procesalmente por la Agencia Nacional de Tierras⁴- ostenta vocación procesal para obrar en el juicio como parte pasiva, ya que fue la entidad que profirió los actos administrativos sujetos a demanda de revisión.

Es del caso precisar que el Incoder era un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, de conformidad con el artículo 1º del Decreto 1300 de 2003. Posteriormente, por disposición del inciso segundo del artículo 1º del Decreto 1850 de 2006, se estableció a la Agencia Nacional de Tierras "ANT" como sucesor procesal del extinto Incoder. Esta, a su vez, fue constituida como agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, de conformidad con el artículo 1º del Decreto-ley 2363 de 2015.

4.- Problema jurídico

En el presente caso le corresponde a la Sala establecer si las Resoluciones 0367 del 23 de marzo de 2012 y 1559 del 9 de agosto de 2012, proferidas por el Incoder para resolver de fondo el procedimiento de clarificación del predio El Tablón desde el punto de vista de la propiedad, se ajustaron a las normas legales y constitucionales aplicables, especialmente las invocadas por la parte demandante, y si en esa medida, es conforme a derecho la declaratoria de dicho inmueble como bien baldío.

⁴ La sucesión procesal fue reconocida mediante providencia del 10 de noviembre de 2019.

4.1. La revisión de actos de asuntos agrarios – clarificación de la propiedad rural

De conformidad con el artículo 50 de la Ley 160 de 1994⁵, contra los actos de la autoridad agraria competente -en este caso, el Incoder, hoy reemplazado por la Agencia Nacional de Tierras ANT- que decidieran de fondo los procedimientos de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos⁶, regulados en esa misma normativa, procedía ante el Consejo de Estado la acción de revisión, mecanismo procesal encaminado al control de legalidad de los indicados actos administrativos proferidos por el Incoder o quien hiciera sus veces.

Dicho examen judicial de legalidad debe ser integral, puesto que en sede del mismo le corresponde a esta Corporación verificar que el procedimiento administrativo en cuestión se haya adelantado con estricto ceñimiento a las normas jurídicas aplicables, estudio que se debe adelantar de oficio, aun cuando no se hayan formulado específicos cargos de invalidez en la respectiva demanda. En esa medida, como lo ha señalado esta Sala, la acción de revisión se erige como una especie de homologación de los actos administrativos agrarios señalados en el artículo 50 de la Ley 160 de 1994, dado que así no se formulen cargos contra el procedimiento que haya dado lugar a tales decisiones, procede verificar oficiosamente que se hayan cumplido todos los trámites y exigencias establecidas en la ley⁷.

Ahora bien, en lo que respecta concretamente al procedimiento administrativo de clarificación de predios agrarios desde el punto de vista de la propiedad, dicho trámite fue previsto en el artículo 48, numeral 1, de la Ley 160 de 1994⁸, con el

⁵ Norma actualmente derogada por disposición del art.82 del Decreto-ley 902 de 2017.

⁶ Así como los que resolvieran los procesos de extinción de dominio agrario.

⁷ Ver, entre otras, las sentencias dictadas por la Sección Tercera – Subsección A de esta Corporación el 12 de octubre de 2017 -exp. N° 11001-03-26-000-2006-00056-00 (33213)A-, el 28 de agosto de 2019 -exp. N° 11001-03-26-000-2013-00104-00 (48017)- y el 23 de octubre de 2020 -exp. N° 11001-03-26-000-2011-00047-00(41919)-.

⁸ *“De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:*

1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado.

A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva

extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia

propósito de establecer si determinadas tierras han salido o no del patrimonio del Estado, con miras a cumplir con la finalidad establecida en el artículo 64 superior - relativa al deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios-, proteger los bienes baldíos y garantizar su inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; atributos que la misma Ley 160 de 1994 les reiteró y reconoció al señalar la imposibilidad de adquirir la propiedad de terrenos baldíos por prescripción y de ejercer sobre ellos la posesión en los términos del Código Civil (artículo 65⁹), aunque desde antes de esa normativa y de la misma Constitución Política, el ordenamiento ya establecía que el dominio sobre dicha clase de bienes no podía adquirirse mediante prescripción¹⁰.

A ese respecto, precisó la Corte Constitucional¹¹:

Aunque la prescripción o usucapión es uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, los terrenos baldíos obedecen a una lógica jurídica y filosófica distinta, razón por la cual estos tienen un régimen especial que difiere del consagrado en el Código Civil. No en vano, el Constituyente en el artículo 150-18 del Estatuto Superior, le confirió amplias atribuciones al legislador para regular los asuntos relacionados con los baldíos, concretamente para ‘dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías’ (...).

El trato diferenciado sobre los terrenos baldíos se refleja, entre otros aspectos, en un estatuto jurídico y especial que los regula que está contenido en la Ley 160 de 1994, así como en la prohibición de llevar a cabo procesos de pertenencia sobre estos bienes y, finalmente, en la consagración de requisitos para ser beneficiarios del proceso de adjudicación administrativa de baldíos. Tales figuras jurídicas responden con precisión a los intereses generales y superlativos que subyacen sobre estos bienes.

Al respecto, la Jurisprudencia resaltó que el artículo 64 superior ‘implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural’.

de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”.

⁹ *“La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.*

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa”.

¹⁰ La Ley 110 de 1912 -Código Fiscal- estableció en el artículo 44: “[s]on baldíos y en tal concepto pertenecen al Estado los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño (...)”, y a su vez, dispuso en el artículo 61 que “[e]l dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción”. Esta última norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional en sentencia C-595 de 1995, por encontrar que se ajustaba al nuevo ordenamiento superior, al existir en éste la previsión expresa de facultades a favor del legislador para señalar qué bienes de la Nación serían imprescriptibles.

¹¹ Sentencia T-488 de 2014.

En cuanto a la estructura del procedimiento de clarificación de tierras desde el punto

de vista de la propiedad, la misma se encontraba prevista en el Decreto 2663 de 1994, en la época de los hechos¹²:

La actuación podía iniciarse de oficio por parte del Incoder o a solicitud de los procuradores agrarios, comunidades campesinas o étnicas o las entidades públicas correspondientes. En la etapa previa¹³, la entidad debía hacer acopio de la documentación existente sobre el inmueble y practicar una visita de inspección al mismo con el fin de establecer sus características y el estado de tenencia y explotación, así como para examinar la viabilidad del procedimiento. La resolución inicial debía ser notificada al pretendido propietario, al Procurador Agrario y a quienes estuvieran ejerciendo otros derechos reales sobre el predio, al tiempo que debía ser inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente. Durante el proceso debía cumplirse la práctica de pruebas bajo los parámetros de los artículos 8 al 14 del mencionado decreto, normas que serán referidas por la Sala más adelante.

Con respecto a la resolución que resolvía de fondo el procedimiento de clarificación de la propiedad, de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2663 de 1994, el acto debía contener una de las siguientes declaraciones:

1. Que en relación con el inmueble objeto de la actuación no existe título originario del Estado, en los términos de los artículos 13 y siguientes del Decreto 059 de 1938.

2. Que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal.

3. Que se acreditó propiedad privada, por la exhibición de un título, o una cadena de títulos, debidamente inscritos, otorgados por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

4. Que los títulos aportados son insuficientes, porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble.

5. Que los títulos aportados se refieren a bienes no adjudicables, o que se hallan reservados, o destinados a un servicio o uso público.

6. Que la superficie de los terrenos objeto del procedimiento excede la extensión legalmente adjudicable.

Parágrafo 1o. En la resolución final también se dispondrá que los derechos de los poseedores materiales quedarán a salvo, conforme a la ley civil, cuando se

¹² La norma fue posteriormente derogada por el Decreto 1465 de 2013.

¹³ Establecida en el artículo 2 del Decreto 2663 de 1994, norma que la Sala referirá más adelante.

declare que en relación con el inmueble objeto del procedimiento se acreditó propiedad privada, o que salió del patrimonio del Estado.

Dicha providencia debía ser notificada a los interesados y al Procurador Agrario, y contra la misma, en los términos del artículo 50 de la Ley 160 de 1994, procedía el

recurso de reposición ante el funcionario que expidió el acto, en los términos del estatuto de procedimiento administrativo (C.C.A. y posteriormente el CPACA), así como la acción de revisión ante el Consejo de Estado.

Teniendo en cuenta el anterior marco normativo, sobre el cual volverá la Sala en el presente análisis, se pasará precisamente al examen de las resoluciones demandadas en revisión. Si bien debe reiterarse que el estudio de legalidad respectivo debe ser integral y que por ello se estudiará de oficio la conformidad de los actos enjuiciados con las normas regulatorias del procedimiento, con posterioridad a dicho análisis se hará mención de los cargos formulados por la parte actora, los que ciertamente también serán resueltos en el *sub judice*.

4.2. Revisión del procedimiento adelantado por el Incoder y los actos acusados

De conformidad con lo dicho, la Sala estudiará el procedimiento administrativo, en punto a determinar si existió algún vicio o irregularidad que pudiera afectar su validez.

Pues bien, debe advertirse desde este punto que, examinados los hechos acreditados en el *sub judice*, se evidencia que el Incoder adelantó y resolvió en legal forma el procedimiento de clarificación del predio El Tablón desde el punto de vista de la propiedad, puesto que acató y respetó las reglas contenidas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2663 de 1994, que contenían los parámetros entonces vigentes y obligatorios para la autoridad agraria en el indicado trámite.

4.2.1. En efecto, de conformidad con el artículo 1 del Decreto 2663 de 1994¹⁴, el procedimiento podía ser incoado, entre otras, por las entidades públicas

¹⁴ “Artículo 1º. Competencia. En cumplimiento de las funciones consagradas en los numerales 15 y 16 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria adelantará de oficio o a solicitud de los procuradores agrarios, de las comunidades campesinas, indígenas o negras, o de las entidades públicas correspondientes, los siguientes procedimientos administrativos: 1. De clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad (...).”

correspondientes, lo que aconteció en el presente caso, puesto que el 31 de octubre de 1996, el alcalde municipal de Muzo, Boyacá, solicitó a la Gerencia Regional del entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria -Incora- que realizara la clarificación de la propiedad del predio rural El Tablón, afirmando que si bien obraba escritura pública que refería como dueño al señor Joaquín Castaño, dicha persona no había visitado la región ni explotado el terreno “por más de 50 años”, mientras que sí residían allí 26 poseedores que habían superado dos décadas trabajando en el lugar. La solicitud fue firmada, además, por 26 ciudadanos habitantes de la zona

rural de ubicación del inmueble (fl. 29, c.2).

Posteriormente, el 19 de noviembre de 1996, la alcaldía municipal de Muzo aportó al Incora la escritura pública N° 117 de 1968, que señalaba como propietario del inmueble rural El Tablón al señor Joaquín Castaño Castillo, por declaración judicial de pertenencia. Por su parte, el Incora solicitó ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chiquinquirá y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC-, los certificados atinentes al mencionado predio (fls. 30-33, c.2).

4.2.2. El artículo 2 del Decreto 2663 de 1994¹⁵ establecía una etapa previa a la resolución de inicio del proceso de clarificación, en la cual debían recaudarse los documentos relacionados con el predio investigado, especialmente su estado de ocupación y explotación, su situación jurídica, sus linderos y su ubicación, con arreglo al artículo 51 de la Ley 160 de 1994¹⁶.

En el asunto bajo análisis, si bien la autoridad agraria gestionó inicialmente un trámite de extinción de dominio, suspendió el mismo y dio inicio a la clarificación de la propiedad hoy cuestionada por la parte actora, sin que con ello infringiera norma alguna del ordenamiento aplicable, mientras que sí se garantizó el derecho de

¹⁵ “Artículo 2º. Etapa previa. Antes de expedir la resolución por la cual se inicia el procedimiento de clarificación de la propiedad, el Instituto dispondrá:

1. El estudio de los documentos que suministren los presuntos propietarios, los interesados en que el procedimiento se adelante y los que se obtengan de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 160 de 1994.

2. La práctica de una visita previa al inmueble, de la cual se dejará constancia en un acta, en la que se consignará el estado de explotación económica y la presencia de otros ocupantes diferentes al presunto propietario, y las demás diligencias que se consideren necesarias para complementar la información, y permitan establecer la viabilidad legal de iniciar las actuaciones administrativas, u otro procedimiento agrario”.

¹⁶ “El Incora [posteriormente, Incoder] podrá requerir de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, Catastrales, del Instituto Geográfico 'Agustín Codazzi' y demás dependencias del Estado, toda la información que posean sobre la existencia de propietarios o poseedores de inmuebles rurales, así como las fotografías aéreas, planos y demás documentos relacionados con los mismos”.

defensa y el debido proceso a favor de los pretendidos propietarios Mario Ernesto y Darío Castaño Duque, como herederos del señor Joaquín Castaño Castillo.

Así, el 4 de abril de 2000, el Incora publicó un edicto emplazatorio con el fin de notificar la Resolución N° 00311 del 7 de octubre de 1999¹⁷, por la cual había abierto un procedimiento administrativo de extinción de dominio sobre el predio El Tablón. El mencionado edicto se publicó con el propósito de vincular a los herederos determinados e indeterminados del señor Joaquín Castaño Castillo (fl. 143, c.2) y la Resolución N° 00311 de 1999 fue registrada el 17 de diciembre de ese año en el folio de matrícula inmobiliaria N° 072-42744, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chiquinquirá (fl. 248, c.2).

El señor Joaquín Castaño Carrillo, en su calidad de causahabiente del fallecido Joaquín Castaño Castillo, interpuso recurso de reposición contra la Resolución N° 00311 de 1999 y aportó varios documentos, entre estos, varios contratos de promesa de compraventa y de arrendamiento, celebrados sobre distintas porciones del predio El Tablón (fls. 67-139, c2). No obstante, el acto impugnado fue confirmado en Resolución N° 00366 del 28 de septiembre de 2001 (fl. 166, c.2).

El 18 de marzo de 2002, el Incora – Regional Boyacá ordenó la práctica de una inspección ocular en el predio El Tablón (fl. 184, c.2). La diligencia fue adelantada el 22 y el 26 de abril de 2002 y en ella se determinó que el inmueble estaba siendo explotado por 29 familias, varias de las cuales no reconocían a ningún dueño y otras afirmaban conocerlo, aunque señalaron que el mismo no había hecho presencia en el predio por más de 20 años (fls. 191-197, c.2).

El 9 de octubre de 2003, el Incoder avocó el conocimiento del procedimiento administrativo de extinción de dominio del predio rural El Tablón (fl. 237, c.2). No obstante, el 25 de septiembre de 2006, la entidad suspendió ese trámite por evidenciar que el único instrumento existente como título sobre el inmueble era la sentencia de pertenencia dictada el 28 de julio de 1967, pese a que los procesos de prescripción adquisitiva de dominio debían promoverse sobre terrenos que ya contaran con título de propiedad, lo que no acontecía con el predio El Tablón, que carecía de título de dominio *“legalmente constituido”* (fl. 246, c.2).

¹⁷ Aunque en el expediente reposan varios folios con el encabezado de dicha Resolución, su contenido es totalmente ilegible.

Mediante Resolución N° 0620 del 15 de diciembre de 2006, el Incoder dispuso adelantar las diligencias administrativas *“tendientes a clarificar la situación jurídica, desde el punto de vista de la propiedad del inmueble rural denominado El Tablón”*, ubicado en la vereda del mismo nombre, en el municipio de Muzo (fl. 263, c.2).

Señaló la entidad:

[E]n cumplimiento de las funciones consagradas en el artículo segundo (2°) del citado Decreto [2663 de 1994], se desglosaron del trámite de extinción del derecho de dominio (...), el cual fue suspendido mediante providencia de fecha 25 de septiembre hasta tanto se realice la clarificación de la propiedad del mismo, las piezas procesales o actuaciones administrativas que son comunes a estos procedimientos, tales como los certificados de libertad y tradición correspondientes al Folio de Matrícula N° 072-42744, informes de visita previa y de la inspección ocular y demás documentos que han permitido la identificación del predio ‘El Tablón’ (...).

De esta manera, se cumplieron las reglas de la etapa previa del procedimiento de

clarificación de la propiedad, puesto que antes de la resolución que dio comienzo a esa actuación se recaudaron los documentos del inmueble El Tablón en la forma prevista en el artículo 51 de la Ley 160 de 1994, antes citado, y se efectuó la visita de inspección ocular señalada en el artículo 2, numeral 2 del Decreto 2663 de 1994.

A su turno, el artículo 3 del mismo Decreto¹⁸ prescribía que la resolución inicial debía expedirse cuando la información obtenida no permitiera demostrar plenamente el derecho de propiedad privada sobre el predio rural en cuestión, en los términos del artículo 48, inciso tercero, de la Ley 160 de 1994¹⁹; presupuesto que se cumplió en el caso *sub examine*, como se evidencia en el señalamiento hecho por la entidad agraria en la aludida Resolución 0620 de 2006.

4.2.3. El artículo 4 del Decreto 2663 de 1994²⁰ ordenaba inscribir el acto de inicio del procedimiento de clarificación en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos

¹⁸ “Resolución inicial. Si de la información obtenida no resulta plenamente establecido el derecho de propiedad privada sobre el inmueble, de acuerdo con lo dispuesto en los incisos 2º y 3º del numeral 1º del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, el Gerente General del Instituto o su delegado, mediante resolución motivada ordenará iniciar el procedimiento de clarificación de la propiedad”.

¹⁹ “A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”.

²⁰ “Para fines de publicidad, la resolución que disponga adelantar el procedimiento de clarificación de la propiedad se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, si

en que se hallara registrado el predio. Tal diligencia se llevó a cabo por el Incora el 23 de abril de 2007, cuando la Resolución N° 620 de 2006 fue registrada en el folio de matrícula inmobiliaria N° 072-42744, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chiquinquirá (fl. 272, c.2).

Por otro lado, el acto administrativo fue notificado mediante edicto desfijado el 15 de enero de 2007, en el cual se anotó (fl. 268, c.2):

Para que sirva de legal notificación al señor Joaquín Castaño Castillo, a todos los interesados y a otras personas que se crean con igual o mejor derecho a intervenir dentro del procedimiento respectivo (...).

Con ello se dio observancia al artículo 5 del mencionado decreto, que disponía:

La resolución inicial se notificará personalmente al Procurador Agrario, al presunto propietario y a quienes tuvieren constituidos otros derechos reales sobre el inmueble. Si agotadas las diligencias necesarias no fuere posible realizar la notificación en forma personal a los interesados, el notificador dejará constancia de ello en el informe respectivo indicando los motivos que le impidieron realizarla, y el instituto procederá a emplazarlos, mediante edicto que durará fijado (5) días en lugar público de las Oficinas del Incora donde se tramite el procedimiento y por el mismo término en la Secretaría de la Alcaldía Municipal donde se halle situado

el inmueble.

4.2.4. El 5 de febrero de 2008, el Incoder remitió el expediente administrativo a la Unidad de Tierras Rurales para que continuara con el trámite de clarificación, con fundamento en la Ley 1152 de 2007. No obstante, en atención a que la Corte Constitucional declaró inexecutable dicho cuerpo normativo en sentencia C-175 de 2009, la Unidad Nacional de Tierras Rurales devolvió las actuaciones al Incoder (fls. 274-278, c.2).

Si bien la parte actora cuestionó esta parte del procedimiento -en los hechos de la demanda- señalando que la Unidad de Tierras Rurales obró sin competencia, lo cierto es que en su momento la remisión del expediente administrativo y las gestiones hechas por dicha entidad se ajustaron a la normativa entonces vigente, pues antes de que la Ley 1152 de 2007 fuera expulsada del ordenamiento tenía

el predio se hallare inscrito. En caso contrario el Instituto solicitará la apertura de la respectiva matrícula inmobiliaria, con base en dicha resolución. El registro se efectuará a más tardar al día siguiente de la fecha de recibo en la mencionada oficina. Los registradores devolverán el original de la resolución al Instituto con la respectiva constancia de anotación. // A partir del registro de la resolución, o de la apertura de la matrícula, las actuaciones administrativas que se adelanten producirán efectos frente a terceros.”

pleno vigor, por lo que debía ser acatada por las autoridades del ramo, de suerte que al enviar las actuaciones a la mencionada Unidad, el Incoder obró en observancia de un estatuto que entonces resultaba de imperativa y obligatoria aplicación. En ese mismo sentido, es claro que los efectos de la sentencia C-175 de 2009 no fueron retroactivos sino que operaron a futuro, de suerte que esa providencia no tuvo la virtualidad de invalidar o anular las actuaciones que hasta la fecha de su expedición se habían adelantado al amparo de la Ley 1152 de 2007, por parte de la Unidad Nacional de Tierras Rurales.

4.2.5. En lo relativo a la fase probatoria, se dio cumplimiento a los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14 del Decreto 2663 de 1994²¹, pues durante el proceso correspondía

²¹ “Artículo 8°. Solicitud de pruebas. Términos. Ejecutoriada la resolución inicial, dentro de los cinco (5) días siguientes podrán los interesados o el Procurador Agrario solicitar y aportar las pruebas conducentes para demostrar el derecho de dominio o propiedad sobre el inmueble objeto del procedimiento, conforme a las reglas señaladas en la ley. // El Instituto podrá de oficio, decretar y obtener las pruebas que considere necesarias. // Parágrafo. Cuando la prueba de inspección ocular sea solicitada por parte interesada, ésta se practicará a su costa. Para el efecto el peticionario deberá reembolsar al Instituto el valor total del dictamen en la oportunidad que señale el Decreto Reglamentario especial sobre avalúos y dictámenes que expida el Gobierno Nacional. Con la solicitud de la prueba, se deberá presentar el cuestionario sobre los asuntos respecto de los cuales versará el dictamen pericial, sin perjuicio de los consignados por el Instituto en el auto que ordene la diligencia. // Si el presunto propietario, o las personas que tengan constituidos derechos reales sobre el predio no solicitaren la práctica de esta prueba, o no sufragaren oportunamente los gastos de la misma, la inspección ocular se decretará oficiosamente y a costa del Instituto, con la intervención de dos (2) funcionarios expertos de la entidad”.

“Artículo 9°. Decreto y práctica de las pruebas. Dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término a que se refiere el artículo anterior, el Instituto decretará las pruebas solicitadas o las que de oficio deban realizarse. // La diligencia de inspección ocular se ordenará mediante auto en el que se señalará fecha y hora para iniciarla, se determinará el valor para cubrir su costo y el término

dentro del cual deberá efectuarse la consignación, se dispondrá el sorteo de los peritos o la designación de los funcionarios que habrán de intervenir y se especificarán los asuntos o aspectos respecto de los cuales versará la diligencia”.

“Artículo 10. Designación y posesión de peritos. Para la designación y posesión de los peritos que intervendrán en la diligencia de inspección ocular, se observarán las siguientes reglas:

1. Los peritos serán dos (2), que se designarán por sorteo del listado nacional de peritos para la Reforma Agraria.

2. Los peritos se posesionarán ante el funcionario que presida la diligencia y expresarán si se encuentran o no impedidos para el desempeño de su gestión y que cumplirán bien y fielmente con los deberes de su cargo.

3. Los peritos rendirán su dictamen dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la inspección ocular”.

“Artículo 11. Práctica de la diligencia de inspección ocular. La diligencia de inspección ocular se iniciará en el predio objeto del procedimiento con las partes que concurren y los peritos, y mediante ella se procederá a establecer los hechos relacionados con los siguientes asuntos, además de los que se indicaren en el cuestionario que presente la parte interesada:

1. La ubicación del predio conforme a la división político-administrativa del país, el área e identificación física por sus linderos, confrontando éstos con los que figuren en los títulos aportados por los interesados o en el correspondiente certificado de registro o folio de matrícula inmobiliaria, y con las planchas de restitución del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o los planos autorizados por esta entidad, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias que la rigen.

2. La topografía, provisión de aguas, clase de suelos y demás aspectos agrotécnicos de la finca.

3. La clase de explotación observada en el inmueble.

4. La situación de tenencia, estableciendo si existen ocupantes, tiempo de posesión, clase y área de la explotación económica que adelantan”.

adelantar la práctica de pruebas, incluyendo las solicitadas por las partes, y una inspección ocular con elaboración de dictamen pericial, del cual debía correrse traslado a los interesados para su oportuna contradicción.

“Artículo 12. Prueba pericial. Durante la práctica de la prueba pericial se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

1. La revisión de los documentos suministrados por el Incora. Estos documentos son:

- La resolución que ordenó iniciar el procedimiento.

- El certificado de catastro, el de registro de instrumentos públicos o el folio de matrícula inmobiliaria.

- Las escrituras o títulos de propiedad.

- Las planchas de restitución del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o el material cartográfico elaborado con autorización o conforme a los requisitos que haya establecido ese organismo.

- El informe técnico de la visita previa efectuada al predio.

- El cuestionario formulado por el presunto propietario.

- La providencia que ordenó la prueba y donde se señalan los puntos objeto del dictamen.

2. La ubicación del inmueble y determinación clara de sus linderos, señalando su correspondencia o discrepancia con los que aparezcan en la resolución inicial, los del certificado de registro, escrituras y demás títulos que obren en el expediente y en relación con las planchas de restitución del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o en defecto de éstos, con cualquier medio idóneo de identificación predial, y los del predio que posea realmente el presunto propietario y que es objeto del trámite administrativo.

3. El relieve, las aguas y los suelos. En lo relativo al relieve, el dictamen se referirá a las elevaciones o irregularidades del terreno, considerando la totalidad de la superficie.

Respecto de las aguas se precisará, según el caso, si se trata de ciénagas, lagos, lagunas, playones nacionales, o comunales, terrenos de aluvión o desecados, islas, pantanos, madre viejas u otros bienes de propiedad de la Nación o reservados por ésta, con indicación del comportamiento de las aguas respecto de los terrenos visitados.

Deberá determinarse, además, la clase y formación de los suelos, especificando si son aluviones o no y las demás observaciones que sean pertinentes.

4. Explotación económica. Los peritos precisarán la clase de explotación económica que adelanta el presunto propietario, su estado y la superficie correspondiente, así como la adelantada por todos y cada uno de los ocupantes del inmueble.

5. Se verificará la presencia de terceros ocupantes del predio, indicando su condición jurídica o las causas por las cuales adelantan la explotación, el tiempo de permanencia en el inmueble y el área ocupada por cada uno de aquéllos. El funcionario que presida la diligencia, de oficio o a petición de los interesados o los ocupantes, podrá recibir los testimonios y documentos que fueren pertinentes.

6. Las demás que el Instituto o los peritos consideren necesarias”.

“Artículo 13. Rendición del dictamen. El experticio deberá contener, entre otros, los siguientes datos:

a) La referencia del dictamen de inspección ocular;

b) Los participantes en la inspección ocular;

c) Los antecedentes de la actuación;

- d) La documentación y material utilizado;
- e) La ubicación del predio o terrenos, vías de acceso y sus linderos;
- f) La explotación económica del predio en general y la que corresponda a los ocupantes;
- g) La condición jurídica bajo la cual los terceros adelantan la explotación;
- h) La descripción de los suelos y el relieve;
- i) Hidrografía;
- j) El área ocupada y cercas;
- k) Las demás informaciones que los peritos consideren pertinentes;
- l) El plano predial”.

“Artículo 14. Traslado y contradicción del dictamen. Los peritos rendirán su dictamen dentro de los cinco (5) días siguientes a la práctica de la diligencia y de él se correrá traslado a los interesados y al Procurador Agrario por el término de tres (3) días, quienes podrán solicitar que se complemente o aclare, u objetarlo por error grave. // Si se solicita la complementación o aclaración del dictamen, estas actuaciones se efectuarán dentro de los tres (3) días siguientes a la ejecutoria del auto que las ordene. // La objeción por error grave del dictamen se tramitará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil”.

Al respecto, se tiene que el 7 de julio de 2011, el Incoder – Dirección Territorial Boyacá- ordenó la práctica de una inspección ocular en el predio El Tablón, a fin de efectuar un levantamiento topográfico y establecer, entre otras cosas, la situación de tenencia y de explotación económica del inmueble (fl. 297, c.2). De tales actuaciones fueron notificados los hoy demandantes Mario Ernesto y Darío Castaño Duque, el 18 de julio de 2011, con la previsión de que podían hacerse presentes en la diligencia de inspección ocular (fl. 330-331, c.2).

La visita mencionada se adelantó el 22 de julio de 2011 y en ella se señaló que el inmueble estaba situado en un radio de cinco kilómetros alrededor de zonas de concesión minera, presentaba explotación agrícola en el 60% de su extensión y estaba habitado por 27 familias.

El perito que compareció a la diligencia realizó el levantamiento topográfico y determinó que el área del predio era de 702 hectáreas más 1.141,5 m² (fl. 309).

Se indicó en la experticia que predominaban en la zona del predio los cultivos de pancoger tales como la caña de azúcar, yuca y plátano, cultivos promisorios como el cacao, y la ganadería como principal fuente de ingresos de la vereda en que se ubicaba el predio.

Respecto de la tenencia, se precisó (fl. 308):

Existen veintisiete (27) familias ocupantes dentro del predio El Tablón del municipio de Muzo, algunas en acuerdo inicial con el supuesto propietario, otras afirman desconocer cualquier vínculo con el mismo (...).

La generalidad de los ocupantes advierte que hace más de veinticinco (25) años el propietario y ninguno de los herederos hace presencia en el predio.

Por otra parte, los ocupantes adelantan la explotación de sus lotes con sus propios recursos agrícolas (...).

Mencionan algunos, además, haber recibido un contrato de promesa de venta de los inmuebles que nunca se protocolizó en una escritura pública, entre el señor Joaquín Castaño Castillo y quienes realizaron dicho contrato de compraventa de esos terrenos.

El informe de la diligencia de inspección ocular fue entregado junto con el respectivo peritaje a los campesinos de la zona y comparecientes a la visita, así como a los señores Mario Ernesto y Darío Castaño Duque (fls. 407-408, c.2), quienes formularon observaciones sobre la experticia, manifestando que carecía de respaldo probatorio la conclusión de los peritos según la cual los herederos del

señor Joaquín Castaño Castillo no habían hecho presencia en el predio por más de 25 años. Al respecto, los mencionados interesados adujeron que con anterioridad se habían aportado contratos de arrendamiento sobre el predio El Tablón, celebrados con los campesinos ocupantes.

Reprocharon, además, que no se hubiera establecido con claridad el área del predio, puesto que mientras la experticia señalaba una medida de 780 hectáreas, el certificado catastral indicaba 950. Por otro lado, cuestionaron que se señalara la existencia de zonas de explotación minera, pese a que en el predio El Tablón no se ejercía dicha actividad.

-. El 28 de julio de 2011, los señores Mario Ernesto y Darío Castaño Duque solicitaron ante el Incoder que se tuviera como “*de dominio privado*” el predio El Tablón, y sustentaron su petición con los mismos hechos señalados en la demanda hoy examinada por la Sala (fl. 359-361, c.2).

Acompañaron la indicada solicitud con copia auténtica de la Escritura Pública N° 117 del 23 de enero de 1968, por la cual fue protocolizada en la Notaría Octava de Bogotá la sentencia dictada el 29 de septiembre de 1967 por el Juez Promiscuo Municipal de Muzo, en la que declaró que el señor Joaquín Castillo Castaño había adquirido por prescripción extraordinaria, el predio rural El Tablón (fls. 371-381, c. 2).

De igual manera, allegaron al expediente administrativo el certificado de tradición del inmueble con matrícula inmobiliaria N° 072-42744, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chiquinquirá, documento abierto con la inscripción de la mencionada sentencia a favor del señor Joaquín Castillo Castaño (fl. 382, c.2). Asimismo, aportaron la providencia dictada el 4 de octubre de 2011, en la que el Juez 68 Civil Municipal de Bogotá aprobó el trabajo de partición y adjudicación de bienes, en el proceso de sucesión intestada del señor Joaquín Castaño Castillo, y en el que se adjudicó a los señores Mario Ernesto Castaño Duque y Darío Castaño Duque, el predio rural El Tablón (fls. 413-420, c.2).

4.2.6. Mediante Resolución N° 0367 del 23 de marzo de 2012, el Incoder dispuso:

Declarar que no existen títulos suficientes para acreditar la propiedad privada sobre el predio rural denominado 'El Tablón', ubicado en el municipio de Muzo (Boyacá) e inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria 072-42744 de la oficina de registro e instrumentos públicos de Chiquinquirá. En consecuencia, estos terrenos NO han salido del patrimonio del Estado y conservan su calidad de baldío (sic).

La entidad precisó los fundamentos constitucionales y legales de los procesos de clarificación de la propiedad sobre predios rurales y recalcó que, de conformidad con los artículos 63 de la Constitución Política y 65 de la Ley 160 de 1994, sobre los terrenos baldíos de la Nación no operaba la prescripción adquisitiva de dominio ni aún para los ocupantes de buena fe, en tanto que la propiedad sobre tales inmuebles sólo podía adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado, de manera que sus ocupantes no tenían por esa sola condición la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo tenían una mera expectativa.

En lo relativo al inmueble materia de controversia, señaló que la única prueba aportada por quienes adujeron ser propietarios del mismo era la escritura de protocolización de la sentencia judicial de pertenencia, la cual recaía sobre un bien que era baldío, por no obrar ningún título originario de propiedad privada previo a la inscripción de dicho fallo en el folio de matrícula inmobiliaria. Agregó que, en esa medida, no existía un propietario distinto al Estado antes de que se profiriera la sentencia de pertenencia, por lo que era claro que, en los términos de la Constitución Política y de la Ley 160 de 1994, se trataba de un bien que nunca había salido del dominio de la Nación.

Agregó:

Lo primero en advertir, es que se trata de un bien baldío, y es claro que el predio carecía de folio de matrícula inmobiliaria y con base en el fallo judicial de pertenencia, se abrió el N° 072-0042744, con lo cual tomó la forma de predio aparentemente privado (...).

Como quiera que el predio El Tablón posee un registro de sentencia de prescripción adquisitiva, considera el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural que al no existir un propietario del que se hubiera derivado la propiedad privada al señor JOAQUÍN CASTAÑO CASTILLO, el bien no tiene título originario, por cuanto este tipo de sentencias, con total pretermisión de las normas que establecen la calidad de imprescriptibles de los baldíos, no tiene la facultad de generar derecho de propiedad o dominio sobre estos inmuebles por esa vía procesal.

Con base en ello concluyó que, al no poderse calificar el título aportado como *originario*, no reunía los requisitos para ser considerado como de propiedad privada, y que aunado a ello, estaba demostrada la inexplotación del inmueble por parte del pretendido propietario, de suerte que el predio El Tablón se reputaba baldío.

Contra la mencionada decisión los hoy demandantes interpusieron recurso de reposición bajo los mismos argumentos señalados en el presente proceso. No obstante, el Incoder confirmó el acto en Resolución N° 1559 del 9 de agosto de 2012, recalcando que a los sujetos intervinientes e interesados les fueron respetadas todas las garantías procesales en sede administrativa (fl. 490-507, c.2).

Se aprecia de esta manera que la actuación desplegada por la autoridad agraria al clarificar el predio El Tablón desde el punto de vista de la propiedad respetó las reglas establecidas en las normas ya señaladas.

4.3. Análisis de los cargos formulados

A continuación, se referirán los cargos formulados en la demanda para alegar la invalidez de las resoluciones acusadas, cargos que la Sala irá resolviendo de manera concomitante, como sigue.

4.3.1. En primer lugar, la parte actora señaló que las Resoluciones 0367 y 1559 de 2012, proferidas por el Incoder, eran violatorias del artículo 29 de la Constitución Política, por haberse “*anulado*” en ellas, sin competencia del Incoder, los efectos de la sentencia que declaró la prescripción adquisitiva de dominio del predio El Tablón a favor del fallecido Joaquín Castaño Castillo, y por desconocerse precisamente la existencia del título respectivo, que en sentir de los demandantes estaba contenido en el aludido fallo, el cual tenía efectos de cosa juzgada, no fue objeto de tacha ni recurso alguno y fue registrado en el folio de matrícula inmobiliaria N° 072-42744, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chiquinquirá, Boyacá.

Sin embargo, no les asiste razón a los demandantes en este punto de la controversia, puesto que el Incoder no efectuó valoraciones de carácter jurisdiccional sobre la sentencia de pertenencia aducida en el libelo ni declaró su nulidad y menos aún incurrió en desacato a providencia judicial, sino que estableció que dicho fallo no le resultaba oponible, ya que en los términos del artículo 65 de la

Ley 160 de 1994, el ocupante de un predio baldío no tenía la calidad de poseedor conforme al Código Civil, por lo que no podía adquirir el dominio por vía de prescripción.

En ese sentido, el Incoder determinó que, bajo el imperio de la normativa agraria vigente, el predio El Tablón no era ni podía reputarse como propiedad privada, puesto que el título invocado para el efecto no reunía los requisitos establecidos en los artículos 48 y 65 de la Ley 160 de 1994, esto es, que fuera originariamente

otorgado por el Estado a través del Incora o la entidad que hiciera sus veces -en este caso, el Incoder-, y que en él se trasladara el dominio mediante adjudicación.

Es decir, lo que hizo el Incoder fue constatar, en el marco de la clarificación de la propiedad, que el predio El Tablón no había dejado de pertenecer al Estado, en la medida en que la sentencia de prescripción adquisitiva invocada por los interesados no tuvo el efecto de trasladar el dominio al causante Joaquín Castaño Castillo, puesto que la ley impedía que los bienes baldíos pasaran a la titularidad de los particulares a través de esa clase de providencias, máxime si en el caso concreto se evidenció que el inmueble no estaba siendo explotado por sus reclamantes.

Es verdad que el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 señaló que la acreditación de la propiedad privada sobre terrenos rurales también podía demostrarse con *“los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de [dicha] Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”*; sin embargo, en esa categoría no figuran las sentencias de pertenencia, por no constituir éstas títulos de tradición del dominio de un titular a otro. Al lado de ello, es igualmente cierto que en el régimen anterior a ese estatuto, e incluso antes de la expedición de la Constitución Política de 1991, el ordenamiento ya señalaba que eran terrenos baldíos aquellos carentes de otro dueño, que los mismos pertenecían al Estado y que no podía adquirirse la propiedad privada sobre ellos mediante prescripción.

Así lo disponía, v. gr., el Código Fiscal -Ley 110 de 1912, que en su artículo 44²² definió los bienes baldíos en los términos señalados, y cuyo artículo 61, declarado

²² *“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”*.

exequible por la Corte Constitucional y vigente en la fecha de expedición del fallo de pertenencia invocado por los demandantes, estableció que *“[e]l dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción”*; de modo que la sentencia que así llegara a declararlo y luego fuera inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble, además de transgredir el aludido Código Fiscal, no podía constituir un título traslativo de dominio *“debidamente inscrito”* en el registro correspondiente, en los términos del ya citado artículo 48 de la Ley 160 de 1994, por lo que no le resultaba oponible al Incoder en el momento en que se expedieron las resoluciones enjuiciadas en este proceso.

La Ley 200 de 1936, por su parte, estableció en el artículo 1 la presunción de la

propiedad privada sobre terrenos en que particulares ejercieran posesión consistente en la explotación económica del suelo con actividades de significación económica y propias de dueño²³, mientras que en el artículo 2 señaló que se presumían baldíos los predios rurales no poseídos de esa manera²⁴. En armonía con ello, determinó en el artículo 3 que, para desvirtuar esta segunda presunción y acreditar la propiedad privada, bastaba con el *“título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal”*, así como los títulos inscritos otorgados con anterioridad a dicha ley, en que constaran tradiciones de dominio por un lapso superior al señalado por el ordenamiento para la prescripción extraordinaria²⁵.

²³ *“Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este artículo”*.

²⁴ *“Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior”*.

²⁵ *“Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.*

Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público”.

La jurisprudencia del Consejo de Estado señaló al respecto²⁶:

En un primer momento de confrontación de los artículos 1o. y 2o. de la Ley 200 de 1935 puede creerse que existen contradicciones, puesto que ambos preceptos regulan presunciones, una a favor de los particulares y la otra del Estado. Empero no es así: (...) se presume que los predios rústicos explotados por los particulares son de éstos, salvo que se demuestre lo contrario; y si no están poseídos, en los términos de la ley, son del Estado. Los actos de posesión, que se deben reflejar en conductas ciertas sobre predios rústicos, son los que comportan y respaldan la presunción en beneficio del particular. Y la carencia de esos factores de utilización la que construye la presunción a favor del Estado; desvirtuable, ciertamente, con la prueba de la adquisición, mediante los títulos indicados en el artículo 3o. de la Ley 200 (...).

Entonces, para la Ley 200, las tierras baldías siguen perteneciendo al Estado, que por mandato constitucional, tienen ese carácter, pero frente a la explotación económica se presume que dejan de serlo.

De todo lo dicho hasta aquí, resulta fácil concluir: en ningún momento la explotación económica o el cultivo o el provecho de las tierras baldías sirven de modo para adquirir el dominio. Todos los articulados están dirigidos a permitir la adjudicación por parte del Estado mismo, puesto que esos bienes le pertenecen. Cuestión distinta es que se presuma, como abiertamente lo dispuso la Ley 200, que quien ejerza ese poder de hecho, en las circunstancias de uso anotadas, se tenga como tal. Pero diferente a que se diga o sostenga que es dueño, por ese mismo hecho. Presumir dominio e identificar el dominio pleno, como si fuera un

modo, son conceptos sustanciales distintos, con implicaciones, también, separadas.

Afirmar que la sola explotación económica es un modo originario de adquirir, por ocupación, un terreno baldío, es ir más allá de la previsión de la ley. Esos hechos son constitutivos de una presunción de dominio, pero éste se logra, en verdad, mediante la adjudicación que al titular de esa situación, hace el Estado. Y este acto no puede ser equiparado con una simple solemnización de un derecho ya reconocido por la ley. No. Tiene un alcance superior: trascender el ámbito de la posesión, para ubicarlo en el de la presunción de dominio. La incorporación de trabajos, de acuerdo con las enumeraciones, enunciativas, señaladas en la Ley 200 y en su decreto reglamentario 59 de 1938, sirve para otorgarle un derecho al que lo realiza: considerarlo que está ocupando un predio que no es baldío. Empero, esa calidad supuesta por la ley, como si fuere propiedad privada, puede desvirtuarse: o porque se acredite dominio por medio de un título de un tercero, o la falta de los hechos de posesión. (Negritillas fuera de texto).

Por tanto, desde antes de la Ley 160 de 1994 y de la misma Constitución Política, los terrenos baldíos no podían ser adquiridos mediante prescripción –menos si los interesados no eran sujetos de reforma agraria- y sólo podía aspirarse a su adjudicación por parte del Estado ejerciendo sobre ellos una explotación económica directa y permanente.

La Corte Constitucional ha señalado que la Constitución Política de 1991 *“reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que*

²⁶ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera. Sentencia del 9 de diciembre de 1983, exp. N° 239-CE-SEC3-1983-N2545.

forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías”²⁷, lo que implica que las normas constitucionales y legales anteriores ya tenían fijadas dichas reglas respecto de los baldíos -especialmente su carácter imprescriptible-, reglas que no podían, por tanto, ser desconocidas por ningún juez de la República. En todo caso, la situación jurídica del predio rural El Tablón debía ser examinada por el Incoder a la luz del nuevo ordenamiento, es decir, los parámetros dictados en la Carta de 1991 y en la Ley 160 de 1994, que se reitera, estableció que la propiedad sobre tierras baldías sólo podía adquirirse mediante la adjudicación a cargo de la autoridad agraria competente, y no por prescripción, al no poder ser poseedores bajo el Código Civil los ocupantes de tales predios.

Como también ha dicho la Corte Constitucional, *“los baldíos son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, quien los conserva para su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad”²⁸,* lo que excluye de plano la posibilidad de aducir el dominio privado con fundamento en sentencias civiles de pertenencia por prescripción adquisitiva.

Asimismo, cabe reiterar el criterio de la Corte conforme al cual, *“aunque la prescripción o usucapión es uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, los terrenos baldíos obedecen a una lógica jurídica y filosófica distinta, razón por la cual estos tienen un régimen especial que difiere del consagrado en el Código Civil”*, de modo que la sentencia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Muzo el 29 de septiembre de 1967 no podía prevalecer sobre las normas que regulaban la situación de los terrenos baldíos, tanto en la época de dicho fallo como en la fecha de expedición de los actos acusados.

Así entonces, al menos desde la legislación del siglo XX, siempre ha sido propósito del Estado procurar la redistribución de la tierra entre quienes la explotan económicamente como medio de subsistencia, finalidad que, pese a haber estado reglada en el ordenamiento jurídico desde tales épocas, no se ha cumplido con suficiencia, en especial cuando los bienes baldíos son entregados, mediante

²⁷ Sentencia C-060 de 1993.

²⁸ Sentencia T- 488 de 2014.

sentencias que declaran la prescripción adquisitiva del dominio, a particulares que no los explotan²⁹.

²⁹ A propósito de la inoponibilidad de los fallos de pertenencia sobre bienes baldíos sin el lleno de los requisitos legales establecidos para favorecer la reforma agraria, es del caso mencionar la sentencia SU-288 de 2022, que si bien a la fecha del presente fallo no ha sido publicada por la Corte Constitucional, fue expuesta en el Comunicado de Prensa N° 26 del 18 de agosto de la presente anualidad. En éste se señaló que, de conformidad con el aludido fallo, *“los bienes baldíos tienen una relevancia constitucional especial porque cumplen, entre otras señaladas por el legislador, la finalidad de fomentar la distribución equitativa de la propiedad de la tierra como deber del Estado, razón por la cual con fundamento en el artículo 63 de la Constitución, el legislador los define como imprescriptibles. Esta finalidad se asocia además a los siguientes principios constitucionales: (i) el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios; (ii) la función social y ecológica de la propiedad; (iii) la promoción y consolidación de la paz a través de la justicia social y el bienestar de la población rural; (iv) la protección de los derechos a la vivienda, el trabajo, el ingreso digno, la producción de alimentos, la autodeterminación y seguridad alimentaria y la calidad de vida de la población campesina; (v) el cuidado del medio ambiente; y (vi) el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado interno”*. Descrito un amplio panorama sobre la situación de la propiedad rural en Colombia y la indebida *“privatización”* de bienes baldíos por la vía del proceso civil de pertenencia, la Corte señaló: *“(i) la Sala considera que, como se estableció en la Sentencia T488 de 2014, los procesos de pertenencia diseñados para tramitar la prescripción adquisitiva de predios privados no son la vía para acceder al dominio de los bienes baldíos; e insiste en que tales procesos son inadecuados para la reforma agraria pues no contemplan límites en torno al tamaño de los predios, ni la carencia de otros en cabeza del beneficiario, al tiempo que, desde el punto de vista procesal, supone la igualdad de las partes e impide así la defensa de los sujetos de especial protección constitucional”*. Con base en tales conclusiones, la Corte fijó reglas de decisión, tanto para los procesos de pertenencia iniciados con posterioridad a la sentencia SU-288 de 2022, como para los fallos judiciales dictados desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y hasta antes de la indicada providencia de unificación constitucional. En este último grupo de reglas, advirtió: *“Las sentencias de declaración de pertenencia proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, no son oponibles al Estado. Por consiguiente, la ANT deberá priorizar la recuperación de las tierras baldías obtenidas (i) verificando el cumplimiento los requisitos objetivos y subjetivos para su adjudicación, (ii) sobre enormes extensiones de tierra en términos absolutos, o (iii) sobre extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función*

de cada región del país, en uno o varios procesos o mediante cualquier otro mecanismo contrario a la destinación de los baldíos". En el marco de lo anterior, el alto Tribunal destacó la importancia de aquellas sentencias de pertenencia que cumplieran con los estándares constitucionales y legales de garantía de acceso a la propiedad de la tierra a favor de la población rural, por lo que también dispuso dejar en firme las providencias objeto de tutela que, no obstante haber incurrido en defecto sustantivo *"motivado por la dispersión legal y las diferencias de interpretación jurisprudencial en diferentes épocas"*, hayan cumplido con *"las finalidades subyacentes a las normas constitucionales de acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos"*.

Se destaca todo lo anterior porque si bien la sentencia SU-288 de 2022 no fijó parámetros para las sentencias de pertenencia emitidas antes de la Ley 160 de 1994, dejó en claro el marco histórico de las normas jurídicas que han sido expedidas para promover la reforma agraria, el acceso a la tierra en condiciones de igualdad por parte de los campesinos y la no viabilidad de los fallos civiles de pertenencia para el logro de tales cometidos, los cuales, se reitera, han sido fijados en el ordenamiento desde antes de la Constitución Política de 1991, de modo que en el caso concreto, se evidencia que la sentencia de pertenencia invocada por los demandantes no tuvo la virtualidad de entregar el dominio del predio El Tablón al causante Joaquín Castaño Castillo, por lo que dicho inmueble debía ser objeto de clarificación de la propiedad en los términos de la Ley 160 de 1994 y más aún, bajo el prisma de la Constitución de 1991. Por otro lado, pero igualmente bajo el panorama aquí descrito, la Sala considera que el hecho de que la Corte Constitucional haya establecido las indicadas reglas para sentencias de pertenencia posteriores a la Ley 160 de 1994 no necesariamente implica que los fallos dictados antes de ese estatuto sí sean oponibles a las autoridades agrarias, puesto que en todo caso la sentencia SU-288 de 2022 expuso y cuestionó los problemas históricos de redistribución de tierras en Colombia y las graves limitantes que en ello han suscitado los fallos civiles de pertenencia de baldíos, y correlativamente, lo reitera la Sala, desde antes de las normas aplicadas por el Incoder en el presente caso, el ordenamiento impedía que los predios rurales baldíos fueran adquiridos por particulares mediante la figura de la prescripción adquisitiva.

4.3.2. En segundo lugar, se afirmó en la demanda que las resoluciones enjuiciadas infringieron el Decreto 2663 de 1994, por no haberse seguido en legal forma el procedimiento allí previsto para la clarificación de la propiedad de predios rurales.

En específico, los demandantes reprocharon que la actuación administrativa se hubiera encaminado inicialmente a la extinción de dominio y así se inscribiera la resolución de apertura en el folio de matrícula inmobiliaria del predio rural, para luego modificar el procedimiento e inscribir el acto de apertura de clarificación de la propiedad sin cancelar la primera anotación.

Refirieron que durante el trámite se cometieron otras irregularidades que en su momento le fueron comunicadas al Incoder, tales como: i) la expedición de un informe indicando que el predio El Tablón era de 780 hectáreas cuando la cifra correcta era 950, según el certificado catastral N° 1712; ii) la afirmación de que alrededor de la zona de ubicación del predio existían concesiones mineras, pese a que en el inmueble rural no se adelantaba explotación minera alguna, iii) la conclusión de que el señor Joaquín Castaño Castillo ni sus herederos habían ejecutado actos de señores y dueños porque 27 familias hacían constante presencia en el inmueble desde hacía más de 25 años, cuestión que no les competía establecer a los peritos en la visita de campo con base en la mera afirmación de los ocupantes del predio, y iv) el desconocimiento de que tales ocupantes eran meros tenedores y no poseedores, pese a existir prueba de los contratos de arrendamiento celebrados por el señor Joaquín Castaño Castillo y sus sucesores.

Adicionalmente, expusieron:

[E]l procedimiento contemplado en el aludido [Decreto 2663 de 1994] no le permitía al Incoder desconocer que dicho procedimiento (sic) se ejecutó en forma irregular y por lo cual lo procedente para la entidad mencionada era reconocer las anomalías presentadas, advertirlas, ajustar el procedimiento, notificar en debida forma, permitir ejercer sobre bases claras el ejercicio al derecho de defensa, respetar el debido proceso, respetar el principio de la cosa juzgada y abstenerse en conclusión de declarar baldío un predio, en este caso El Tablón (...), respecto del cual sí se demostró que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal y que se acreditó propiedad privada por la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos y pertenece a los demandantes Mario Ernesto Castaño Duque y Darío Castaño Duque.

Como ya se anotó, el procedimiento de clarificación de la propiedad adelantado por el Incoder sobre el predio El Tablón se ajustó a las reglas contenidas en el Decreto

2663 de 1994, puesto que se cumplieron los presupuestos de la etapa previa -en la que correspondía obtener la documentación del inmueble y practicar una visita al terreno, lo que en efecto se realizó-, se notificaron los actos administrativos de inicio y cierre de la actuación y se les brindó a los hoy demandantes la oportunidad de impugnar las decisiones del Incoder, así como de controvertir el peritaje practicado en el inmueble.

Ciertamente, se demostró que antes de proceder a la clarificación, el extinto Incoradio comenzó a un proceso de extinción de dominio, pero el hecho de que luego se hubiera inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria la resolución de inicio del procedimiento de clarificación no invalidaba este último, como tampoco afectaba derechos reales ni subjetivos en cabeza del señor Joaquín Castaño Castillo ni de los hoy demandantes, no sólo porque el predio El Tablón resultó no haber sido nunca de propiedad de tales personas -por lo que las inscripciones registradas en manera alguna podían trastocar derechos inexistentes- sino también porque las dos anotaciones fueron medidas cautelares ajustadas a derecho, practicadas con garantía del derecho de defensa de los posibles interesados.

En cuanto a los argumentos del cargo de revisión que en sede administrativa censuraron las consecuencias del dictamen pericial, se advierte que en este juicio no pueden prosperar, pues no desvirtúan la naturaleza de bien baldío del predio El Tablón y no evidencian irregularidad alguna en el procedimiento adelantado por la autoridad agraria. Así, frente a la disparidad anotada por la parte actora en cuanto al número de hectáreas del predio, se advierte que el certificado catastral expedido por el IGAC (fl. 383, c.2), en el que se señaló una medida de 950 hectáreas, no podía tener prelación sobre la experticia practicada en el proceso de clarificación de la propiedad, pues esta última se orientaba a establecer si el predio rural era o no del dominio del Estado y delimitaba, por tanto, un bien baldío, mientras que el

aludido certificado fue expedido el 17 de julio de 1992 con fundamento en el folio de matrícula inmobiliaria N° 072-42744, abierto igualmente el 17 de julio de 1992 con base en la mencionada sentencia de pertenencia (fl. 382), la que no configuraba título de dominio sobre el bien rural conforme a las reglas normativas ya señaladas.

En lo tocante a las concesiones mineras, el peritaje no señaló que las mismas estuvieran dentro del predio El Tablón, sino que éste estaba localizado en un radio de cinco kilómetros de una zona concedida para dicha actividad, cuestión que, en

todo caso, no tuvo incidencia alguna en cuanto a la clasificación del inmueble como baldío.

Por lo demás, en cuanto a la referencia de que los ocupantes del predio rural materia de controversia no reconocieron dueño alguno del mismo y manifestaron que el señor Joaquín Castillo ni sus familiares habían visitado la zona por varias décadas, a la luz del Decreto 2663 de 1994 les correspondía a los peritos establecer, entre otras cosas, el estado de tenencia y explotación del predio, lo que podía determinarse legítimamente con la entrevista a los ocupantes del inmueble, cuyas declaraciones no tuvieron prueba en contrario, pues los contratos de arrendamiento y de promesa de compraventa invocados por los interesados no desvirtuaban la no explotación económica del inmueble por parte de los hoy demandantes ni de sus causantes, ni fueron celebrados por las personas entrevistadas, ocupantes del predio en el momento del peritaje y la inspección ocular, mucho menos configuraban título originario ni traslativo de dominio del predio El Tablón en los términos exigidos por la ley.

Bajo ese panorama, no existe mérito para acoger el segundo cargo de revisión formulado por la parte demandante.

4.3.3. Finalmente, se señaló en el libelo que los actos censurados transgredían el artículo 228 de la Constitución Política puesto que, si bien el procedimiento administrativo inició por solicitud del alcalde municipal de Muzo, en el sentido de que se clarificara la propiedad, se dio trámite a una extinción de dominio con inscripción de la resolución respectiva, y luego se modificó la actuación de manera arbitraria e irregular, con violación del derecho al debido proceso.

No obstante, como anteriormente se señaló, la circunstancia de haberse tramitado inicialmente un procedimiento de extinción de dominio no da lugar a la invalidez del posterior proceso de clarificación de la propiedad, pues este último se adelantó con ceñimiento a todas las reglas y etapas previstas en la ley y con garantía del debido

proceso y demás derechos de los hoy demandantes, lo que también aconteció con la actuación inicial reprochada por los demandantes, la que ciertamente no podía culminar con la extinción del dominio, pues precisamente la autoridad rural evidenció que ese derecho real nunca surgió respecto del predio El Tablón, dado que el mismo siempre se mantuvo bajo la titularidad del Estado.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Sala concluye que las Resoluciones 0367 del 23 de marzo de 2012 y 1559 del 9 de agosto de 2012 se ajustaron a la ley y la Constitución Política, ya que era procedente la declaración de *“bien baldío”* del predio El Tablón, razón por la cual se negarán las súplicas de la demanda.

5. Condena en costas

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011³⁰, en la sentencia debe disponerse sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por el estatuto procesal civil. A su vez, el artículo 365 del Código General del Proceso³¹ establece que hay lugar a condenar en costas, entre otras, a la parte vencida en el juicio, sin perjuicio de que, a la luz del numeral 5 de la misma norma, el juez pueda abstenerse de imponer las costas o hacerlo de manera parcial, si prospera una parte de las pretensiones de la demanda.

Debe señalarse que, bajo las reglas del Código en cita, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta temeraria de la parte a la cual se le imponen, toda vez que en el régimen actual dicha condena se determina con fundamento en un criterio netamente objetivo, en este caso frente a la parte demandante, *“siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley”*.

Adicionalmente, el artículo 361 *ibídem* establece que las costas *“están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho”*. Estas últimas, vale aclarar, serán determinadas por las tarifas que, para el efecto, establezca el Consejo Superior de la Judicatura, de conformidad con el numeral 4 del artículo 366 de esa misma norma.

Por lo anterior, la Sala fijará las agencias en derecho en 1 SMMLV, ya que se trata de un proceso de única instancia que carece de cuantía, de conformidad con las

³⁰ Por la fecha de interposición de la demanda – 5 de septiembre de 2012- y del recurso de apelación – 22 de abril de 2015-, no es aplicable al caso concreto la reforma incluida en el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

³¹ “Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código”.

tarifas establecidas en el artículo 5 del acuerdo 1887 de 2003, proferido por el Consejo Superior de la Judicatura³².

Finalmente, al amparo del artículo 366 del Código General del Proceso, la Secretaría de la Sección liquidará las costas, para lo cual incluirá los gastos judiciales en los que incurrió la parte beneficiada con la presente providencia, siempre que aparezcan comprobados y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. Además, tomará en consideración las agencias en derecho fijadas previamente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda de revisión.

SEGUNDO: CONDENAR en costas a la parte demandante.

TERCERO: Por Secretaría de la Sección Tercera, **LIQUÍDENSE** las costas del proceso, de conformidad con el artículo 366 del Código General del Proceso. Para el efecto, como agencias en derecho se fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de esta sentencia, a cargo de la parte vencida.

CUARTO: Por secretaría, **DEVUÉLVASE** a la parte actora la suma consignada para gastos del proceso o su remanente si los hubiere.

QUINTO: En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** la presente actuación.

Se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI,

³² Artículo 5. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: 1. Procesos declarativos en general. En única instancia. (...) b. En aquellos asuntos que carezcan de cuantía o de pretensiones pecuniarias, entre 1 y 8 SMMLV.

de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el enlace <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/evalidador.aspx>.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado electrónicamente

MARÍA ADRIANA MARÍN

Firmado electrónicamente

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Firmado electrónicamente

MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

VF