



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., trece (13) de febrero de dos mil veintiséis (2026)

Radicación número: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Temas: *NATURALEZA DE LOS BIENES BALDÍOS – Son bienes públicos sometidos a un régimen de destinación social orientado al acceso progresivo a la tierra de la población rural vulnerable / FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL – Opera como parámetro de validez de la adjudicación de baldíos, impidiendo su consolidación en cabeza de sujetos con solvencia económica que los usen como inversión patrimonial / FACULTAD OFICIOSA DE REVOCATORIA DIRECTA EN MATERIA AGRARIA – La ANT dispone de una potestad especial de autotutela para retirar actos de adjudicación de baldíos cuando se verifique incumplimiento de condiciones legales, sin quedar supeditada al desistimiento de particulares ni al paso del tiempo / DESISTIMIENTO TÁCITO DE LA PETICIÓN Y CONTINUACIÓN OFICIOSA DE LA ACTUACIÓN – La falta de impulso del peticionario (art. 17 CPACA) no extingue la competencia estatal si hay interés público, pues el art. 18 de la misma norma habilita la continuación oficiosa mediante decisión motivada / NATURALEZA DE LA REVOCATORIA DIRECTA EN MATERIA AGRARIA – Constituye un asunto de orden público e interés general por comprometer el destino constitucional de los baldíos y la finalidad redistributiva de la reforma agraria, por lo que no depende de la inercia o desistimiento de los particulares / FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA AGRARIA Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA – La adjudicación de baldíos es un instrumento redistributivo para dotar de tierra a quien carece de ella y depende del trabajo rural, lo que exige interpretar estrictamente los requisitos y evaluar materialmente la situación socioeconómica del beneficiario / CAMPESINO Y SUJETO DE REFORMA AGRARIA COMO CATEGORÍA JURÍDICA DE ELEGIBILIDAD – “Campesino” se define como requisito jurídico-material, no como autodefinición, y exige dependencia económica del agro, vínculo funcional con la tierra y ausencia de medios alternativos suficientes, en coherencia con la destinación social del baldío / AUTONOMÍA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO FRENTE AL ESCENARIO PENAL – La absolución o prescripción penal no condiciona el control administrativo; el juez penal juzga culpabilidad y el contencioso verifica la legalidad objetiva de la adjudicación conforme al régimen agrario / PRINCIPIO DE TRASCENDENCIA EN LAS NULIDADES PROCESALES – La falta de mención formal de alegatos no anula el fallo si no se acredita indefensión material, en especial cuando la sentencia resuelve los núcleos sustanciales de la controversia.*

Surtido el trámite de ley, sin que se advierta causal de nulidad que invalide lo actuado, la Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia que negó las pretensiones.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

La controversia está relacionada con la legalidad del acto administrativo por el cual se revocó directamente la resolución de adjudicación de un predio baldío previamente otorgado al demandante.

I LA SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la decisión adoptada el 23 de mayo de 2024 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las pretensiones de la demanda¹ presentada el 11 de diciembre de 2020² por Carlos Andrés Prada Jiménez (el demandante o la parte actora) en contra de la Agencia Nacional de Tierras (en adelante la entidad o la ANT), cuyos hechos principales, fundamentos de derecho y pretensiones se enuncian a continuación.

Hechos

2. El 21 de julio de 2010, el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) expidió la Resolución 0653, mediante la cual adjudicó al demandante el predio baldío denominado “La Pradera”, ubicado en la vereda Manuel Norte del municipio de Ricaurte (Cundinamarca), acto administrativo que fue inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardot bajo el folio de matrícula inmobiliaria 307-28560 el 13 de agosto de 2010.

3. El 19 de noviembre de 2015, el ciudadano Sergio Hernando Santos Mosquera, presentó ante la entidad una solicitud de revocatoria directa, argumentando presuntas irregularidades relacionadas con la capacidad económica del adjudicatario, afirmando que este ejercía como abogado, era contratista del Estado y poseía un patrimonio superior al permitido para ser beneficiario de reforma agraria.

4. El 3 de diciembre de 2015, el INCODER requirió al solicitante para que subsanara su petición, dado que no cumplía con los requisitos legales (falta de dirección de notificaciones y presentación personal); sin embargo, el peticionario no subsanó en debida forma dentro del término de un mes.

5. Mediante la Resolución 887 del 23 de noviembre de 2016, la ANT —entidad que asumió las funciones del liquidado INCODER³— dio apertura al procedimiento administrativo de revocatoria directa de la Resolución 0653 de 2010, fundamentando

¹ Expediente digital, archivos “14_RECIBEMEMORIALES_CORRECCIONDEMANDA” y “20_RECIBEMEMORIALES_CORRECCIONDEMANDA”.

² SAMAI, primera instancia, Índice 1.

³ El Decreto Ley 2363 de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT), definió su naturaleza, objeto y funciones, y la instituyó como la entidad encargada de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural y de adelantar, entre otras, actuaciones relacionadas con el acceso a tierras, adjudicación y administración de bienes rurales de la Nación. Por su parte, el Decreto 2365 de 2015 dispuso la supresión y liquidación del INCODER y reguló la redistribución de sus funciones y asuntos en el nuevo arreglo institucional del sector agropecuario, dentro del cual la ANT asume las competencias en materia de tierras que resultan pertinentes para el caso.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

su actuación en la solicitud del particular y ordenando la práctica de pruebas para verificar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad del adjudicatario al momento de la titulación.

6. Durante la etapa de instrucción y pruebas, que se extendió entre los años 2017 y 2019, se realizó una inspección ocular al predio y se recibieron testimonios y documentos aportados por el demandante.

7. A través de la Resolución 6281 del 29 de julio de 2020, la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión de la ANT, decidió revocar directamente la adjudicación otorgada en 2010, por cuanto el demandante no tenía la calidad de “campesino” por ejercer una profesión liberal, haber percibido honorarios como contratista estatal y no derivar su sustento exclusivamente de la actividad agraria, decisión que fue notificada electrónicamente y contra la cual no procedía recurso alguno.

Cargos de nulidad

8. Según se expresó en la demanda, la Resolución 6281 del 29 de julio de 2020 presenta defectos de ilegalidad por violación al debido proceso, falsa motivación e infracción de normas y principios superiores, de acuerdo con los siguientes cargos:

9. (i) *Violación al debido proceso administrativo y desconocimiento del desistimiento tácito (Infracción de los artículos 29 de la Constitución y 17 del CPACA).* Soportado en que la Resolución 6281 de 2020 fue expedida dentro de una actuación viciada de nulidad insanable desde su origen, por cuanto el procedimiento de revocatoria directa no nació válidamente de oficio, sino que fue impulsado por la solicitud de un particular en noviembre de 2015; sin embargo, el peticionario no subsanó los requisitos formales exigidos por la administración dentro del término legal de un mes, configurándose *ipso iure* el desistimiento tácito en enero de 2016. A pesar de haberse desistido frente a la petición inicial, la ANT continuó irregularmente con el trámite, intentando sanear la actuación meses después mediante un auto de apertura oficiosa (Resolución 887 de noviembre de 2016), maniobra procesal que vulneró las formas propias del juicio al revivir una actuación que legalmente había fenecido, desconociendo el efecto extintivo derivado de la inactividad del solicitante.

10. (ii) *Falsa motivación por error de hecho y de derecho en la interpretación de la calidad de "Sujeto de Reforma Agraria".* Fundamentado en que el acto administrativo de revocatoria se fundamentó en premisas falsas y en una interpretación errónea de la Ley 160 de 1994 vigente al momento de la adjudicación (2010). La ANT revocó el título afirmando que el demandante no tenía la condición de “campesino” por ostentar título profesional de abogado y haber suscrito contratos estatales; no obstante, la



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

entidad administrativa aplicó criterios restrictivos no previstos en la ley para la época de los hechos, desconociendo que el adjudicatario sí acreditó los requisitos objetivos de elegibilidad: patrimonio inferior al tope legal y, fundamentalmente, la explotación económica directa del predio mediante ganadería y cultivos (sábila), tal como lo certificaron las inspecciones oculares oficiales de 2010. Argumentó que excluir a un profesional del acceso a la tierra, cuando este demuestra su explotación productiva, constituye una motivación que desconoce la realidad fáctica probada en el expediente.

11. *(iii) Infracción de normas superiores y violación al principio de confianza legítima y seguridad jurídica.* Sustentado en que la decisión de revocar una adjudicación diez años después de otorgada, basándose en nuevas interpretaciones políticas o criterios de focalización, vulnera la confianza legítima del administrado. El Estado, a través del INCODER, consolidó una situación jurídica particular en 2010 tras verificar el cumplimiento de los requisitos de ley, y la revocatoria tardía por parte de la ANT, bajo la tesis de que el beneficiario no encaja en un perfil de “vulnerabilidad” actual o basado en jurisprudencia posterior, desconoce los derechos adquiridos con justo título y buena fe, atentando contra la estabilidad y presunción de legalidad de los actos administrativos.

12. *(iv) Indebida valoración probatoria y exceso en la autotutela.* Estructurado sobre la base de que la ANT utilizó la potestad de revocatoria directa —concebida para corregir ilegalidades manifiestas— para realizar una nueva valoración subjetiva de las pruebas. Se reprochó que la entidad demandada omitiera valorar integralmente las pruebas documentales y testimoniales (vecinos, inspección de 2010) que demostraban la ocupación histórica y la actividad agraria en el predio “La Pradera”, privilegiando indicios aislados o pruebas sobrevinientes (como informes periódicos o ingresos por honorarios posteriores) para configurar artificialmente la causal de revocatoria, desviándose de los fines de la reforma agraria y desconociendo las pruebas que en su momento validaron la adjudicación.

Pretensiones

13. Soportado en los fundamentos de hecho y de derecho antes referidos, la parte actora solicitó⁴ declarar la nulidad de la Resolución 6281 de 2020 con el fin de

⁴ Textualmente pidió: “**PRIMERA.** Que se declare la nulidad de la Resolución número 6281 del 29 de julio de 2020, expedida por la SUBDIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS POR DEMANDA Y DESCONGESTIÓN de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, “...Por el cual se resuelve de fondo el trámite de Revocatoria Directa iniciado contra la Resolución de Adjudicación de Baldío No. 000653 del 21 de julio de 2010...”. **SEGUNDA.** Que como consecuencia de la anterior se declare que la Resolución de Adjudicación de Baldío número 00653 del 21 de julio de 2010, expedida por la Dirección Territorial Cundinamarca del INCODER, recobra su validez, vigencia y eficacia. **TERCERA.** Que al recobrar la validez, eficacia y vigencia la Resolución de Adjudicación número 000653 del 21 de julio de 2010, se ordene a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardot, Cundinamarca, que vuelva a inscribir la mencionada Resolución en el folio de matrícula inmobiliaria número 307-75309 y cancele la anotación de la Resolución No. 6281 del 29 de julio de 2020, para que se mantenga incólume la adjudicación del predio “La Pradera” a favor de mi representado. **CUARTA.** Que se condene al pago de las costas, agencias en derecho y demás gastos del proceso”.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

restablecer la plena vigencia de la Resolución de Adjudicación 0653 de 2010 del INCODER; consecuentemente, solicitó ordenar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardot que inscriba nuevamente el título del predio "La Pradera" a favor del demandante en el correspondiente folio de matrícula, cancelando la anotación de revocatoria, y que se condene en costas a la parte demandada.

Contestación de la demanda

14. La ANT se opuso a la prosperidad de las pretensiones⁵ defendiendo la presunción de legalidad de la Resolución 6281 de 2020, afirmando que la demanda se caracteriza por la ausencia de un concepto de violación claro, por cuanto el actor se limitó a exponer una inconformidad subjetiva sin desarrollar una carga argumentativa sólida que demostrara la supuesta infracción normativa. De manera fundamental, atacó el argumento central del demandante sobre el desistimiento tácito, afirmando que la revocatoria directa no es un procedimiento desistible. Sostuvo que, al tratarse de un mecanismo de interés público destinado a recuperar tierras del Estado y corregir ilegalidades, la administración no puede renunciar a su deber de decidir una vez iniciado el trámite, por lo que la inactividad del denunciante particular no tiene la virtualidad de archivar el proceso ni impide que la entidad actúe en defensa de la legalidad y el patrimonio público.

15. Agregó que el acto acusado fue expedido con estricta sujeción a la Ley 160 de 1994 y al debido proceso. Argumentó que durante el trámite administrativo quedó plenamente probado que el demandante no cumplía con los requisitos subjetivos para ser beneficiario de reforma agraria, toda vez que se demostró su calidad de abogado, asesor jurídico y contratista estatal, condiciones que lo alejaban del perfil de vulnerabilidad y pobreza exigido por la ley para acceder a la adjudicación de baldíos. En consecuencia, la revocatoria no fue un acto arbitrario, sino la corrección necesaria de una adjudicación obtenida mediante el ocultamiento de la realidad económica y profesional del solicitante.

16. Para sustentar su defensa, aportó el expediente administrativo completo y solicitó, como prueba trasladada, la remisión de las piezas procesales de la investigación penal adelantada en contra del demandante por fraude procesal y falsedad con ocasión del proceso de adjudicación.

Alegatos en primera instancia

17. Agotado el período probatorio⁶ y dentro de la oportunidad procesal

⁵ Expediente digital, archivo "69_RECIBEMEMORIALES_20231038533591".

⁶ Conforme al acta de la audiencia inicial celebrada el 20 de marzo de 2024, el Tribunal decretó e incorporó al plenario el siguiente acervo probatorio: (i) la totalidad de la prueba documental aportada con la demanda, que comprende los actos administrativos de adjudicación y revocatoria directa (Resoluciones 0653 de 2010 y 6281 de 2020), los antecedentes de dichos trámites



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

correspondiente, la ANT alegó sus alegatos de conclusión⁷ reiterando la validez de la resolución demandada, defendiendo el trámite de revocatoria directa y afirmando la falta de un verdadero concepto de violación por parte del actor⁸. Insistió en que no operó el desistimiento tácito porque la revocatoria de adjudicaciones de baldíos responde a una potestad oficiosa que no depende de la voluntad del particular que formula la queja, y que el procedimiento respetó plenamente el debido proceso del adjudicatario. Como punto adicional, señaló que las actuaciones penales posteriores contra el actor son ajenas al control de legalidad del acto administrativo y no pueden utilizarse para cuestionar una resolución que se soportó en el expediente administrativo agrario, concluyendo que debían negarse íntegramente las pretensiones.

18. La parte actora y el Ministerio Público guardaron silencio.

Los fundamentos de la sentencia impugnada

19. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la totalidad de las pretensiones de la demanda⁹.

20. Frente al cargo según el cual la actuación estaba viciada por la configuración del desistimiento tácito ante la inactividad del quejoso inicial, el Tribunal desestimó el argumento fundamentándose en la prevalencia del interés público que reviste la recuperación de tierras baldías, por cuanto el régimen agrario faculta a la administración para revocar adjudicaciones ilegales de oficio y en cualquier tiempo, sin necesidad de consentimiento del titular. Razonó que la potestad de autotutela del Estado para corregir adjudicaciones que violan normas de orden público no puede verse enervada por la inacción de un tercero denunciante, por lo que validó la decisión de la ANT de continuar el trámite oficiosamente para proteger el patrimonio público y los fines de la reforma agraria, concluyendo que no se vulneró el debido proceso del demandante, quien tuvo plenas garantías de defensa durante toda la actuación.

21. Respecto al argumento central de que el demandante sí cumplía con los

(incluyendo inspecciones oculares de 2010, oficios y peticiones), declaraciones extra juicio rendidas en 2017, así como certificaciones registrales, catastrales y financieras del demandante; (ii) los antecedentes administrativos completos allegados por la ANT en cuatro archivos digitales y la consulta VUR del predio; y (iii) las pruebas sobrevinientes decretadas de oficio, correspondientes a las sentencias penales del 30 de enero y 24 de febrero de 2023 (proferidas por el Juzgado 55 Penal del Circuito y el Tribunal Superior de Bogotá, respectivamente) que absolvieron al actor de conductas conexas. Se prescindió de la inspección judicial por improcedente y del dictamen pericial por desistimiento de la parte actora. Expediente digital, archivo "117AUDIENCIAINICI_202000400ACTAAUDIENC".

⁷ Expediente digital, archivo "119_MemorialWeb_Alegatos".

⁸ En relación con el cargo de falsa o falta de motivación, insistió en que la resolución demandada expone de manera suficiente las razones por las cuales concluyó que el señor demandante no era sujeto de reforma agraria: no cumplía el perfil de campesino de escasos recursos, presentaba inconsistencias entre su patrimonio real y el declarado bajo juramento y no acreditó una explotación económica seria del predio, por lo que la adjudicación resultaba abiertamente contraria a la Ley 160 y a la jurisprudencia constitucional sobre baldíos.

⁹ Expediente digital, archivo "122SENTENCIA_20200040000sentencia".



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

requisitos para ser adjudicatario, el Tribunal avaló íntegramente la tesis de la entidad demandada, concluyendo que el actor no ostentaba la calidad de campesino ni de sujeto de reforma agraria conforme a las normas vigentes al momento de expedirse el acto de adjudicación. Para llegar a esta determinación, valoró las pruebas documentales que demostraban para la fecha de la solicitud (2010), que el demandante ya era abogado titulado (desde 2006) y tenía una trayectoria laboral en entidades públicas y privadas (como Bavaria S.A., la Alcaldía de Ricaurte y contratos con el municipio de Nilo). Explicó que el perfil socioeconómico del adjudicatario era incompatible con los criterios de vulnerabilidad, pobreza y dependencia exclusiva de la actividad agropecuaria que exige la ley para acceder a la titulación de baldíos. En este sentido, determinó que la motivación del acto era veraz, ajustada a la realidad y a la ley, pues otorgar tierras a un profesional con capacidad de generación de ingresos ajenos al campo constituye una distorsión grave de los fines redistributivos de la política agraria.

22. Finalmente, el Tribunal desestimó la supuesta indebida valoración de las pruebas y la violación de la confianza legítima al encontrar contradicciones sustanciales en la conducta del demandante. Destacó que el dictamen pericial contable aportado por el actor para defender su patrimonio terminó jugando en su contra, pues reveló que en la solicitud inicial de 2010 había declarado bajo juramento un patrimonio familiar que no correspondía con la realidad contable certificada posteriormente, lo que evidenció una falta a la verdad. Asimismo, respecto a la explotación económica, respaldó la valoración de la ANT sobre la inexistencia de actividad ganadera real, dado que las inspecciones y certificaciones de las autoridades locales confirmaron la ausencia de hierros de marca o registros comerciales que soportaran el supuesto negocio ganadero. Bajo estas premisas, concluyó que no puede alegarse confianza legítima ni derechos adquiridos sobre un acto administrativo obtenido mediante fraude a la ley o desconocimiento de requisitos objetivos, reafirmando que la seguridad jurídica no ampara situaciones nacidas de una ilegalidad manifiesta.

El recurso de apelación

23. La parte demandante solicitó revocar la sentencia del *a quo* y que se acceda a las pretensiones de la demanda¹⁰, con fundamento en los siguientes cargos.

24. *Indebida valoración del inicio de la actuación y desconocimiento del desistimiento tácito:* El motivo de inconformidad radicó en lo que el apelante calificó como un “*yerro interpretativo y probatorio sustancial*” respecto al origen del procedimiento administrativo. El recurrente censura que el Tribunal haya concluido

¹⁰ Expediente digital, archivo “125_MemorialWeb_Alegatos-1ApelacionSentenc”.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

que la actuación inició de oficio con la Resolución 887 de 2016, desconociendo la realidad probatoria que demuestra que el trámite se originó por las peticiones radicadas por el particular Sergio Hernando Santos Mosquera en noviembre de 2015. El disenso se fundamenta en que dicha petición inicial fue incompleta y, pese al requerimiento de la administración en diciembre de 2015 para subsanarla, el peticionario dejó vencer el término legal de un mes sin aportar los documentos exigidos. Según la apelación, en ese momento debió operar *ipso iure* el desistimiento tácito (artículo 17 del CPACA), obligando a la entidad a archivar el expediente. El apelante reprocha que el Tribunal haya validado la continuidad de un trámite viciado bajo la excusa del interés público, argumentando que la facultad oficiosa de la administración no puede servir para “sanear” o “revivir” una actuación particular caduca, ni para desconocer las reglas imperativas del procedimiento administrativo sancionatorio, lo cual vició de nulidad insaneable la resolución final de revocatoria.

25. *Interpretación discriminatoria de la condición de "Campesino"*: La apelación rechaza el criterio del Tribunal según el cual la calidad de abogado y el ejercicio profesional del demandante son incompatibles con la condición de sujeto de reforma agraria, calificando esta postura de discriminatoria, estigmatizante y regresiva, pues se desconoció la jurisprudencia constitucional que reconoce una definición amplia de campesino. El disenso plantea que el demandante, nacido en la región y miembro de una familia de tradición agrícola, demostró la explotación económica del predio (ganadería y sábila) conforme a las inspecciones oculares de 2010, y el hecho de haber progresado académicamente o haber tenido contratos estatales (que no violaban las prohibiciones taxativas del artículo 71 de la Ley 160 de 1994) no podía ser usado para despojarlo de su derecho a la tierra.

26. *Omisión de pruebas sobrevinientes (absolución penal)*: El recurso denunció que la sentencia de primera instancia incurrió en una grave omisión probatoria al no valorar los hechos sobrevinientes relacionados con el proceso penal, cuyas pruebas fueron allegadas oportunamente antes del fallo. Específicamente, refirió a la sentencia absolutoria de primera instancia y a la posterior declaratoria de prescripción de la acción penal por parte del Tribunal Superior de Bogotá frente a los delitos de fraude procesal y falsedad, indicando que estas decisiones desvirtúan la mala fe y las supuestas maniobras engañosas que la administración y el Tribunal Administrativo imputaron al demandante para justificar la revocatoria. Para el recurrente, ignorar que la justicia penal no logró desvirtuar su presunción de inocencia constituye una violación al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, pues se mantuvo la nulidad del acto administrativo sobre bases fácticas de culpabilidad que fueron descartadas por el juez natural de la conducta punitiva.

27. *Incongruencia y falta de motivación respecto a la fijación del litigio*: Se atacó la estructura lógica de la sentencia, acusando al Tribunal de haberse apartado



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

injustificadamente del litigio fijado en la audiencia inicial. El apelante sostiene que el fallo es incongruente porque, en lugar de resolver si el acto demandado se ajustaba a las causales específicas de revocatoria del artículo 93 del CPACA, el juzgador desvió el debate hacia otras consideraciones subjetivas sobre la calidad personal del demandante, cuestionando su condición de sujeto de reforma agraria por el mero hecho de ostentar un título profesional (abogado), aspecto que no constituía el objeto central del control de legalidad sobre las causales de revocatoria. Argumentó que esta variación sorprendió a la defensa y generó una falta de motivación real frente al problema jurídico central, pues la sentencia no explicó razonadamente cuál causal de revocatoria se configuró legalmente, sino que se limitó a validar la actuación de la administración basándose en premisas distintas a las que delimitaron la controversia procesal, tales como una valoración probatoria sesgada sobre la capacidad económica actual del actor y la aplicación de criterios de elegibilidad discriminatorios que no corresponden a la verificación objetiva de las supuestas normas infringidas al momento de la adjudicación.

28. *Violación al derecho de defensa por desconocimiento de los alegatos de conclusión:* Finalmente, se expuso que el Tribunal falló sin tener en cuenta sus alegatos de conclusión, los cuales fueron presentados oportunamente el 11 de abril de 2024 a través de los canales digitales dispuestos. Argumentó que esta omisión impidió que el juez de primera instancia considerara los argumentos finales de la defensa, especialmente aquellos relacionados con la valoración de las pruebas penales y la refutación de los informes de la Agencia Nacional de Tierras, lo que materializó una vulneración directa al derecho de contradicción y defensa técnica en una etapa crucial del juicio.

II CONSIDERACIONES

Objeto de la apelación

29. Atendiendo a lo resuelto por el *a quo* y los cargos formulados en el recurso de alzada, corresponde a la Sala establecer, si: ⁽ⁱ⁾ se vulneró el derecho de defensa y contradicción por la falta de valoración de los alegatos de conclusión presentados por la parte actora; ⁽ⁱⁱ⁾ el Tribunal *a quo* erró al desconocer la configuración del desistimiento tácito de la actuación administrativa, dado que la solicitud inicial del particular no fue subsanada en tiempo; ⁽ⁱⁱⁱ⁾ si la interpretación sobre la calidad de campesino y la condición de profesional del demandante resultó discriminatoria y contraria a la normativa agraria vigente al momento de proferirse el acto de adjudicación; ^(iv) la sentencia recurrida incurrió en una omisión probatoria al no valorar las decisiones de la justicia penal; y ^(v) el fallo es incongruente por haberse apartado injustificadamente de la fijación del litigio delimitada en la audiencia inicial.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

La presunta vulneración del derecho de defensa por pretermisión de los alegatos de conclusión

30. El cargo sostiene que la sentencia de primera instancia se profirió sin considerar los alegatos de conclusión que el demandante afirma haber presentado oportunamente por canales digitales el 11 de abril de 2024, omisión que habría cercenado su derecho de defensa en una etapa definitoria del debate. Este argumento será desestimado, en primer lugar, porque el expediente judicial y la consulta del sistema de información de la Rama Judicial no registran constancia de la radicación de dicho escrito, de manera que el reproche parte de un presupuesto fáctico que no aparece acreditado y que, por sí solo, impide atribuirle al Tribunal una omisión decisoria respecto de una pieza procesal cuya incorporación no se encuentra demostrada en esta instancia.

31. Además, debe recordarse que los alegatos de conclusión no constituyen un medio de prueba ni una etapa habilitada para introducir hechos novedosos o pretensiones sorprendidas, sino un espacio de síntesis y sistematización argumentativa que permite a las partes resaltar, a la luz del acervo ya incorporado, las razones por las cuales consideran que sus pretensiones o defensas deben prosperar. Por ello, la sola circunstancia de que el juzgador no transcriba o no cite nominalmente un escrito de alegatos no implica necesariamente una vulneración del derecho de defensa, pues lo determinante es si la providencia abordó los problemas jurídicos fijados, resolvió de fondo la controversia y explicó, con soporte probatorio suficiente, las razones que condujeron a mantener incólume la presunción de legalidad del acto demandado o, en su caso, a declararlo nulo, en tanto en materia de nulidades procesales rige una exigencia mínima de trascendencia, de modo que la irregularidad alegada solo adquiere relevancia si se demuestra que tuvo incidencia real en la decisión o produjo indefensión una material.

32. Ahora bien, aun si se parte de la hipótesis más favorable al apelante y se asume que el escrito del 11 de abril de 2024, que el recurrente afirma haber enviado, debe tenerse como alegato de conclusión oportunamente aportado, su contenido -según lo expuesto por el propio demandante en su escrito de apelación- no introduce un eje argumentativo novedoso ni replantea el debate bajo una perspectiva distinta, pues esencialmente reitera afirmaciones y reparos ya formulados en la demanda y en otros escritos de impulso, relativos a la supuesta acreditación de explotación económica del predio mediante ganadería y sábila, a la autodefinición como campesino de tradición familiar y a la invocación del desenlace del proceso penal como elemento que respaldaría su buena fe. En esas condiciones, la falta de referencia expresa a dicho documento no se traduce en un desconocimiento de la postura defensiva, por cuanto el Tribunal abordó esos núcleos de controversia al verificar la legalidad del acto acusado, valorar el material probatorio sobre la condición socioeconómica del



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

adjudicatario y explicar por qué, a la luz del régimen de baldíos, la revocatoria se encontraba suficientemente motivada, de manera que, aun incorporando hipotéticamente el alegato, el itinerario decisorio no se vería alterado porque el debate sustancial fue resuelto en los puntos determinantes.

33. De otro lado, la alegada afectación del derecho de defensa tampoco se configura si se aprecia el trámite en su conjunto, puesto que el actor ejerció de manera plena sus facultades procesales al presentar la demanda, controvertir los argumentos de la entidad, solicitar y controvertir pruebas y sostener su postura en las distintas oportunidades del proceso, de forma que la decisión judicial no fue el resultado de una consideración parcial o sorpresiva, sino la culminación de un contradictorio en el que la parte actora pudo exponer su versión de los hechos y del derecho. En esa medida, incluso si se aceptara que existió una omisión meramente formal de mención explícita de un escrito de alegatos finales, tal circunstancia no tiene entidad para quebrantar la motivación del fallo ni para desvirtuar que el juicio de legalidad se resolvió con base en los elementos que sustentaron la revocatoria y en la verificación objetiva de las calidades exigidas para ser adjudicatario, aspectos que no se modifican por la sola reiteración final de argumentos ya debatidos.

34. Finalmente, la Sala advierte que la transparencia en la administración de justicia se garantiza cuando la sentencia ofrece una motivación clara y coherente, aspecto que la providencia recurrida satisface plenamente al abordar cada uno de los vicios de nulidad alegados frente a la Resolución 6281 de 2020, de suerte que la ausencia de mención a un documento cuya radicación no aparece acreditada, o que en todo caso no añade argumentos sustancialmente distintos a los ya estudiados, no constituye un déficit de motivación ni una sorpresa procesal, sino la consecuencia lógica de un juicio en el que lo determinante fue la confrontación del acto administrativo con la Constitución Política y la ley.

35. Así las cosas, el cargo no está llamado a prosperar, pues aun cuando la providencia de primera instancia no haya citado el escrito de alegatos que el demandante aduce, ello no comporta, por sí mismo, una vulneración del derecho de defensa ni un defecto relevante de motivación, pues el fallo resolvió los problemas jurídicos planteados y respondió los argumentos sustanciales de la parte actora con apoyo en el expediente.

La aducida indebida valoración del inicio de la actuación y el presunto desconocimiento del desistimiento tácito

36. Si bien los procedimientos agrarios cuentan con una regulación especial contenida en la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) resulta



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

aplicable en virtud del principio de integración normativa y el carácter supletorio de este estatuto, tal como lo dispone su artículo 2°, sin perjuicio de que lo anterior deba realizarse en lo que sea compatible con la naturaleza especial de la actuación agraria que se inicia. En el *sub examine*, al tratarse de un procedimiento administrativo sancionatorio o de corrección de legalidad (revocatoria directa) sobre la adjudicación de un bien baldío, las normas del procedimiento administrativo general resultan aplicables en lo que sean compatibles con dicho trámite, interpretándose de manera armónica con los principios de orden público que rigen el acceso a la tierra y garantizando que las reglas procesales sirvan como instrumento para la realización del derecho sustancial.

37. Bajo esa precisión, se observa que el artículo 17 del CPACA regula las consecuencias del incumplimiento del interesado frente a un requerimiento de información o subsanación, previendo el desistimiento tácito. Sin embargo, es necesario distinguir el origen de la actuación para determinar el alcance de esta consecuencia por cuanto existen actuaciones administrativas iniciadas en interés particular y otras en interés general. La regla del desistimiento está diseñada primordialmente para las primeras, es decir, para escenarios donde la administración tramita una solicitud en beneficio exclusivo del peticionario, de modo que su inactividad justifica la terminación del trámite para racionalizar la gestión. Por el contrario, frente a las actuaciones de interés general, la norma no se agota en esa sanción procedimental sino que habilita a la autoridad para continuar la actuación de oficio aun cuando se configure el desistimiento, al tratarse de actuaciones cuya continuación resulta necesaria para garantizar los derechos de la colectividad (artículo 18 del CPACA¹¹). Esta previsión tiene especial relevancia en materias donde está en juego el patrimonio o el orden público, pues evita que la administración quede atada a la conducta de un tercero cuando la naturaleza del asunto exige un escrutinio institucional autónomo, lo que se traduce en la posibilidad de reconducir la actuación por la vía oficiosa con fundamento en el interés público comprometido.

38. Adicionalmente, debe recordarse que una cosa es la solicitud de un particular como detonante de la actuación y otra muy distinta el interés que ella envuelve, pues el origen subjetivo del impulso no determina la naturaleza del bien jurídico comprometido ni la finalidad de la potestad que se ejerce. Por ejemplo, en actuaciones de control de legalidad, el particular puede operar como informante o denunciante de una posible irregularidad, mientras que el objeto del procedimiento podría recaer sobre la tutela del orden jurídico, el patrimonio público y los fines estatales, de suerte que la administración conserva un deber funcional autónomo de verificación y corrección que no depende de la voluntad, persistencia o diligencia del solicitante.

¹¹ “Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada”.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Por ende, el punto central no es si la actuación tuvo como antecedente una solicitud de parte, sino si la autoridad, al margen de la voluntad del denunciante, contaba con competencia para ejercer la revocatoria directa por razones de interés general y si, al hacerlo, motivó su decisión y observó los estándares del debido proceso.

39. La recuperación de tierras baldías indebidamente adjudicadas constituye un asunto de orden público e interés general que desborda los intereses particulares del tercero denunciante e, incluso, del adjudicatario beneficiado, por involucrar directamente la vigencia de un orden justo, la sujeción de toda actuación a la Constitución como norma de normas y la prevalencia del interés público o social cuando colisiona con pretensiones individuales (artículos 2¹², 4¹³ y 58¹⁴ C.P.), así como el cumplimiento del mandato estatal de promover el acceso progresivo a la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios (art. 64¹⁵ C.P.) y la orientación de la función administrativa al servicio de los intereses generales (art. 209¹⁶ C.P.). En desarrollo de dichos mandatos, la Ley 160 de 1994¹⁷ concibe la regulación de los baldíos como instrumento para dotar de tierras a campesinos de escasos recursos y ordenar su ocupación y adjudicación con preferencia social (art. 1¹⁸), precisando que su dominio solo se adquiere por título otorgado por el Estado, que la mera ocupación no confiere posesión sino una expectativa, y que la adjudicación puede adelantarse de oficio (art. 65¹⁹). Por ello, cuando los baldíos han sido obtenidos con violación de la Constitución o la ley, el debate trasciende la simple controversia entre particulares

¹² “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo”.

¹³ “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

¹⁴ “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones (...)”.

¹⁵ “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distinguen de otros grupos sociales (...)”.

¹⁶ “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”.

¹⁷ “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.”

¹⁸ “Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta Ley tiene por objeto: (...) **Segundo.** Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional. (...) **Noveno.** Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen”.

¹⁹ “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. La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio”.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

para erigirse en un mecanismo de autotutela de la legalidad y de defensa del patrimonio público agrario, que no admite disposición por la mera inercia o desistimiento de los solicitantes o denunciante, puesto que lo comprometido no es un interés individual sino la integridad del ordenamiento jurídico agrario y el destino constitucionalmente asignado a este tipo de bienes.

40. De esta manera, la potestad de revocatoria directa en materia agraria, por tratarse de un asunto de interés público, no es meramente facultativa, sino que constituye una obligación que la Administración debe ejercer de oficio, independientemente de la iniciativa de los particulares. En este sentido, el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 establece expresamente que la autoridad competente podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos, caso en el cual, no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. Por tanto, aunque el trámite de revocatoria en el caso concreto tuvo su génesis en una solicitud de un particular, la ANT no actuaba en ese escenario como un simple receptor de una petición sino como la autoridad encargada de verificar la validez de los títulos originarios del Estado, cuya presunción de legalidad debe ceder obligatoriamente cuando se acredita que la adjudicación vulneró el régimen de adjudicación de bienes baldíos, independientemente de quién haya dado la noticia de la irregularidad.

41. Bajo esa óptica, el recurrente incurre en un yerro al pretender equiparar la solicitud de revocatoria de un acto administrativo de adjudicación de un bien baldío por ilegalidad, con una solicitud de interés exclusivamente particular sujeta de manera absoluta a las reglas del desistimiento tácito previstas para el derecho de petición. En el caso de los bienes baldíos, el bien jurídico tutelado es el territorio nacional y la función social de la propiedad, intereses superiores que no pueden quedar supeditados a la conveniencia o a la diligencia procesal de un particular, lo cual resultaría contrario al diseño normativo previamente expuesto, a la finalidad de la normatividad agraria y a la prevalencia del interés general.

42. Además, la aplicación del desistimiento tácito, en los términos que pretende el actor, desconocería el mandato constitucional que obliga al Estado a promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios, pues permitiría que adjudicaciones fraudulentas o ilegales se consoliden por el simple paso del tiempo o la inactividad de un denunciante, desconociendo y contrariando la competencia oficiosa y temporalmente ilimitada que el legislador otorgó expresamente a la ANT. La revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos por desconocimiento de la ley agraria es un deber funcional ineludible que opera con independencia de la solicitud de parte, razón por la cual, una vez la administración tiene conocimiento de la posible existencia de un vicio, surge para ella la obligación de adelantar las



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

averiguaciones pertinentes y llevar el trámite hasta su culminación mediante decisión de fondo, tal como ocurrió en el presente caso.

43. Está acreditado que, aunque el procedimiento para la revocatoria directa del acto de adjudicación inició por la solicitud de Sergio Hernando Santos Mosquera y que éste no procedió en tiempo a subsanar lo indicado por la entidad, la ANT no decretó el archivo definitivo del expediente, sino que, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 18 del CPACA, decidió proseguir la actuación de manera oficiosa. En efecto, obra en el expediente la Resolución 887 del 23 de diciembre de 2016²⁰, acto administrativo mediante el cual la Agencia Nacional de Tierras dispuso expresamente *"iniciar procedimiento de Revocatoria Directa contra la Resolución de Adjudicación No. 000653 de 21 de julio de 2010"*. En la parte motiva de dicho acto, la entidad dejó consignado de manera inequívoca que, dada su naturaleza de agencia estatal encargada de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad y gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, le asistía el deber funcional de impulsar los procedimientos tendientes a sanear la situación jurídica de los predios rurales.

44. La referida Resolución 887 constituye, precisamente, la decisión motivada que exige el artículo 18 del CPACA para impedir que el desistimiento tácito del peticionario particular frustre la acción del Estado frente a un asunto de trascendencia pública. En ella, la autoridad agraria fundamentó su competencia en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y en el deber constitucional de tutelar el patrimonio del Estado, calificando implícitamente la recuperación de los baldíos indebidamente adjudicados como un asunto de interés público que requería la continuación oficiosa del trámite. Al asumir el conocimiento directo del asunto, la administración transformó la naturaleza del impulso procesal, el cual dejó de depender de la voluntad del particular, para radicarse en la potestad de autotutela de la entidad con fundamento en la necesidad de intervenir para proteger el interés público comprometido, exactamente en la línea de habilitación prevista por la ley.

45. Por consiguiente, no se configuró la irregularidad procesal alegada por el demandante, pues la extinción de la petición inicial por desistimiento tácito no tuvo la virtualidad de anular la competencia de la ANT para adelantar oficiosamente el procedimiento de revocatoria directa. Al existir un acto administrativo expreso que motivó la necesidad de adelantar el estudio de legalidad sobre la adjudicación del predio "La Pradera" en defensa del orden jurídico agrario, se dio cabal cumplimiento a la excepción de continuidad oficiosa consagrada en la ley, en este caso, ratificada por la potestad otorgada a la autoridad agraria por el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, el cual, como se ha indicado, le faculta para *"revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a*

²⁰ Expediente digital, archivo "032 - Resolución 8872016 de la Subdirección Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión".



lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos”.

46. Finalmente, debe indicarse que la Resolución 887 de 2016 adoptó medidas concretas que neutralizan el reproche relativo a un desconocimiento del debido proceso por la asunción oficiosa del asunto, en tanto: (i) dispuso iniciar el procedimiento con sujeción a las reglas del CPACA, (ii) ordenó de oficio la práctica de pruebas para robustecer el análisis y obtener un nivel de certeza suficiente para la decisión, y (iii) garantizó la publicidad y la contradicción, al comunicar la actuación al interesado, reconocer su facultad de aportar y controvertir pruebas, y disponer actuaciones de publicidad e intervención del Ministerio Público y las autoridades locales. Además, está acreditado²¹ y el demandante no discute, que fue notificado personalmente del acto, tuvo la oportunidad de aportar pruebas documentales y testimoniales, rindió declaración bajo juramento, controvertió las pruebas en su contra, participó en la inspección ocular del predio y presentó abundantes argumentos en su defensa, por lo que su derecho de contradicción fue plenamente respetado y ejercido durante todo el procedimiento que finalizó con la expedición del acto demandado.

47. Por todo lo expuesto, se concluye que el cargo analizado carece de fundamento y será desestimado.

La focalización de la política agraria, la justicia distributiva y la interpretación constitucional de la condición de "Campesino"

48. Como se explicó al reseñar el marco constitucional y legal que gobierna la destinación de los baldíos, la adjudicación no es una operación regida por la autonomía de la voluntad, sino un instrumento estatal de acceso progresivo a la tierra (artículo 64 C.P.) orientado a materializar igualdad real y dignidad en el campo²². De allí que la discusión no versa sobre la legitimidad de la formación profesional del solicitante, sino sobre si sus condiciones económicas y su forma de vida lo ubicaban dentro del universo de trabajadores agrarios que requieren la tierra como medio principal de subsistencia.

49. El deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y su conexión con el interés general del régimen de baldíos, se articula con el principio de Estado Social de Derecho (artículo 1 C.P.²³) y con el

²¹ Expediente digital, archivos “6.1.11. Copia contestación presentada por mi representado dentro del trámite de revocatoria del 23 Marzo 2017”, “6.1.19. Copia declaración rendida por Carlos Andrés Prada Jiménez 14 Marzo 2017” y “Expediente Tomo 2”, páginas 82 a 87.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 11 de julio de 2013, Exp. 11001-03-26-000-1996-03031-01 (13031), C.P. Enrique Gil Botero. “(...) el contenido del derecho de propiedad rural se encuentra en las normas que conforman el denominado derecho agrario, rama del ordenamiento jurídico que precisamente ‘se encamina a proteger a las personas que viven en el campo y a los bienes que en él se radican’ (...)”.

²³ “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

mandato de igualdad material (artículo 13 C.P.²⁴), en cuanto exige focalizar los instrumentos de acceso a la tierra hacia quienes se encuentran en situación de desventaja socioeconómica. A su vez, la función social y ecológica de la propiedad (artículo 58 C.P.²⁵) y la democratización del acceso a la propiedad y a los factores productivos (artículo 60 C.P.²⁶) proyectan sobre los bienes baldíos una finalidad pública específica: el Estado debe promover, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad para mejorar el ingreso y la calidad de vida de los trabajadores del campo, lo que justifica la imposición de requisitos estrictos destinados a asegurar que estos recursos escasos lleguen efectivamente a sus destinatarios legítimos. En esa medida, el campesinado se erige en sujeto de especial consideración constitucional, debido a su histórica vulnerabilidad y exclusión, de modo que la política agraria no puede desnaturalizarse en favor de quienes cuentan con alternativas de subsistencia consolidadas por fuera de la economía rural²⁷.

50. El soporte legal de esta exclusión no es caprichoso, sino que emana directamente de la Ley 160 de 1994, normatividad que concibe los bienes baldíos como bienes fiscales adjudicables con destinación específica²⁸. La jurisprudencia ha explicado que el régimen de baldíos está estructurado por razones de justicia distributiva y por la función social de la propiedad, y responde a una finalidad dirigida a asegurar el acceso progresivo a la propiedad rural y a mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, mediante la transformación de la estructura social agraria para impedir la concentración de la tierra y el fraccionamiento antieconómico. Por tanto, la validez de la adjudicación se condiciona a que el beneficiario ostente la calidad de *sujeto de reforma agraria* conforme al ordenamiento, esto es, que satisfaga los requisitos legales y reglamentarios de adjudicación y no esté incurso en inelegibilidades, dentro de los cuales se destaca la pertenencia real al grupo

²⁴ “(...) El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptara medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

²⁵ “(...) Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones (...).”

²⁶ “El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad”.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017: “La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un *Corpus iuris* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida”.

²⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 9 de julio de 2024. Exp. 11001-03-06-000- 2019-00072-00. C.P. Álvaro Namén Vargas. Reiterado por la Corte Constitucional en Sentencia T-488. “Los bienes baldíos tienen una categoría especial, que se define a partir de dos elementos: titularidad y destinación (...) En tal virtud los baldíos forman parte de la categoría de bienes conocidos como fiscales, los cuales han sido definidos como aquellos cuyo propietario es la Nación, pero aun así no cualquier persona tiene derecho a usarlos ni a adquirirlos, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades públicas, para la prestación de servicios públicos o para ser adjudicados a campesinos y con ello impulsar el acceso progresivo de ellos a la propiedad rural y al mejoramiento de su calidad de vida”.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

destinatario: hombres y mujeres de escasos recursos que no poseen tierra²⁹.

51. Desde esta perspectiva, la adjudicación de baldíos por parte del Estado no es una transferencia patrimonial que obedezca a la voluntad del ciudadano, sino un acto de disposición gratuita a título singular, de naturaleza finalística, cuyo objeto es dotar de tierra a quien no la tiene y carece de recursos suficientes para acceder a ella en el mercado, con la finalidad de crear condiciones para que poblaciones en situación de vulnerabilidad socioeconómica accedan a un factor productivo fundamental que les permita desarrollar un proyecto de vida digno, de conformidad con el diseño constitucional de la reforma agraria.

52. El concepto de "campesino" en este escenario, no es el que pretende el actor en su recurso, pues trasciende la definición sociológica para convertirse en una categoría jurídica de elegibilidad que condiciona la validez del acto administrativo de adjudicación de un bien baldío. De conformidad con los artículos 65 y siguientes de la Ley 160 de 1994³⁰, la ocupación previa exigida para adjudicar no es la simple tenencia material del suelo, sino una ocupación cualificada por la explotación económica directa y personal dirigida principalmente al sustento familiar³¹.

53. Por consiguiente, cuando el ocupante es un profesional liberal cuyos ingresos provienen preponderantemente de honorarios o contratos de servicios, se rompe el nexo causal entre la tierra y la subsistencia, desvirtuándose el requisito de explotación económica en los términos de la reforma agraria, pues el predio pasa de ser un medio de vida a convertirse en un activo de acumulación de capital, práctica expresamente proscrita por el espíritu de la legislación, cuyo principal objetivo consiste en eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica y dotar de tierras a las mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 5 de julio de 2012. Exp. 11001-03-26-000-1993-08442-01. C.P. Enrique Gil Botero. *"La reforma busca principalmente que el Estado asegure un acceso progresivo a la propiedad y a otros servicios rurales y mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. Para ello, establece como indispensable la modificación de la estructura social agraria, de tal manera que se elimine y prevenga tanto la concentración de la propiedad rústica como el fraccionamiento antieconómico; y la dotación de tierras a hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la posean"*.

³⁰ Ley 160 de 1994. Artículo 66: *"A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca el Consejo Directivo del Incoder, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares (...)"*; Artículo 71: *"No podrá ser adjudicatario de baldíos la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales"*; Artículo 72: *"No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional"*; Artículo 102: *"Para todos los efectos previstos en esta Ley, se entiende por Jefe de Hogar al hombre o mujer campesino pobre que carezca de tierra propia o suficiente, de quien dependan una o varias personas unidas a él por vínculos de sangre, de afinidad o de parentesco civil"*; Artículo 103: *"Empresa comanditaria es la forma asociativa por la cual un número plural de personas que reúnan las condiciones para ser beneficiarias de los programas de reforma agraria, estipulan aportar su trabajo, industria, servicios u otros bienes en común (...). Para los anteriores efectos se entiende por beneficiarios de los programas de reforma agraria a los campesinos de escasos recursos económicos"*.

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017: *"es importante recordar que para la población campesina el nivel de vulnerabilidad es indisoluble de su relación con la tierra o con el campo (...) esta Corte ha avanzado una línea jurisprudencial en la que resalta la importancia de las significaciones culturales, sociales y económicas que se establecen entre determinadas comunidades, distintas a las minorías étnicas, y el territorio. Lo anterior, en contextos en los cuales se evidencia la importancia del entorno para que la persona y/o el grupo familiar puedan acceder a un ingreso mínimo para su sustento y, en términos más amplios, para el desarrollo de las actividades que permiten el 'sostenimiento del proyecto de vida de la persona'. Así ocurre con los campesinos (...) que derivan sus ingresos y despliegan su modo de vida alrededor de la explotación rudimentaria de los recursos naturales"*.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, así como regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos³².

54. De ahí que el concepto de "campesino" no pueda entenderse como una categoría de ocupación formal o una autodeclaración administrativa sin contenido material. Se trata, ante todo, de la descripción de una condición socioeconómica y funcional, consistente en la persona que depende fundamentalmente del trabajo agrario para su subsistencia, que tiene en el agro su principal fuente de ingresos y que mantiene arraigo en la tierra de la que extrae su sustento. Cuando la Ley 160 de 1994 habla de trabajadores agrarios o de "campesinos de escasos recursos", alude precisamente a esa realidad de vulnerabilidad y dependencia económica de la actividad agropecuaria, y no a una mera etiqueta desprovista de sustancia.

55. Para efectos de verificar esa condición material, la autoridad no puede limitarse a constatar la presencia física en el predio, sino que debe valorar un haz de indicadores objetivos: (i) si la actividad agropecuaria constituye la fuente principal de ingresos del solicitante; (ii) si existe residencia o presencia habitual y arraigo en el fundo como lugar de habitación; (iii) si la explotación se desarrolla con trabajo directo y personal del ocupante, con apoyo familiar, y no mediante la simple contratación de terceros; y, (iv) si la escala y modalidad de producción se corresponden con una economía campesina de subsistencia o pequeña producción, y no con una inversión patrimonial financiada por rentas externas. Estos elementos, apreciados en conjunto, permiten identificar la relación de dependencia vital con la tierra que subyace al concepto de "trabajador agrario" y orientan la verificación de la elegibilidad³³.

56. Bajo esa metodología, el análisis probatorio no se agota en la demostración aislada de algún cultivo o de tenencia de semovientes, sino en establecer si el predio fue asumido como medio de vida y proyecto familiar, o, por el contrario, como activo patrimonial complementario de ingresos provenientes de actividades ajenas al agro.

57. Resulta importante explicitar que la prohibición de adjudicar a quienes no sean sujetos de reforma agraria busca evitar la concentración de la propiedad rural en manos de quienes tienen capacidad de pago para adquirir tierras en el libre mercado. El principio de escasez de los recursos públicos obliga a la administración a realizar un juicio de ponderación, por cuanto adjudicar un baldío a un profesional con

³² Artículo 1 de la Ley 160 de 1994.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017: "En la medida en la que la subsistencia y la realización del proyecto de vida de las comunidades campesinas dependen de la explotación de la tierra y de sus frutos, se establece una relación fundamental entre la población campesina, su nivel de vulnerabilidad, y la tierra (o el "campo"). Por esta razón, la Corte Constitucional ha reconocido en el campo, más que un espacio geográfico, un bien jurídico de especial protección constitucional, cuya salvaguarda es necesaria para garantizar el conjunto de derechos y prerrogativas que dan lugar a esa forma de vida de los trabajadores rurales amparada constitucionalmente. Lo anterior, bajo el entendido de que las personas campesinas entretejen una relación alrededor de la tierra que los orienta como personas y comunidades y, con ello, posibilita el desenvolvimiento de sus relaciones sociales, culturales y económicas".



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

capacidad económica implica, en términos de costo de oportunidad social, negar ese mismo derecho a una familia campesina vulnerable, lo cual atentaría contra el derecho a la igualdad material bajo la falsa apariencia de una igualdad formal, razón por la cual, la exclusión del demandante en el caso concreto no es un acto de discriminación negativa, sino una medida de acción afirmativa necesaria para proteger los bienes baldíos de la captura por particulares con ventaja económica.

58. La defensa del actor sostiene que poseer una profesión no lo descalificaba automáticamente y que la ley de reforma agraria no contiene una prohibición expresa debido al título profesional. Sin embargo, esta argumentación desconoce que los requisitos para ser beneficiario de una adjudicación de baldíos no son meramente formales o literales, sino sustanciales, en tanto buscan garantizar que la tierra adjudicada llegue a manos de quienes realmente la necesitan para subsistir y carecen de medios alternativos estables. En tal sentido, la consideración de la formación profesional y, especialmente, de ingresos provenientes de contratos o actividades ajenas al agro, no opera como sanción por “ser profesional”, sino como un indicio objetivo que puede desvirtuar la condición de sujeto de reforma agraria, en cuanto evidencia la existencia de fuentes de subsistencia externas que rompen el nexo vital entre la tierra y la supervivencia del adjudicatario.

59. Al examinar el acervo probatorio a la luz de estos preceptos, está acreditado en el expediente administrativo que el demandante celebró contratos estatales como abogado asesor jurídico con la Alcaldía de Ricaurte³⁴ se desempeñó como supervisor de gestión en la empresa privada Bavaria S.A.³⁵ y desarrolló actividades en otras entidades públicas y privadas³⁶, aspecto que de hecho no es discutido o negado por la parte actora. Esta situación fáctica demuestra el incumplimiento del requisito subjetivo de vulnerabilidad y vocación agraria, toda vez que el actor contaba con herramientas profesionales y una inserción laboral formal que le permitían procurarse su sustento por fuera de la economía campesina de subsistencia, lo que activó la causal de revocatoria del artículo 93 del CPACA por oposición manifiesta a la Constitución y a la ley, específicamente por desconocimiento de la finalidad redistributiva del régimen de baldíos y su focalización³⁷.

³⁴ En el expediente obra la hoja de vida allegada por el actor, en la que reporta experiencia en la Alcaldía Municipal de Ricaurte como *Jefe de Control Interno* (enero de 2001 a diciembre de 2002). Asimismo, dentro del mismo acervo se incorporan soportes del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 031-2010 suscrito con el Municipio de Nilo, cuyo objeto fue la asesoría jurídica para la legalización de predios de ciudadanos de los sectores más pobres del municipio (acta de iniciación y documentos contractuales). Expediente digital, archivos “*Expediente Tomo 1*” pág. 23 y “*Expediente Tomo 1*” págs 268–269.

³⁵ En la hoja de vida aportada al expediente, el demandante reporta vinculación con BAVARIA S.A. como *Supervisor de Gestión Comercial* (febrero de 2005 a 31 de mayo de 2009). Expediente digital, archivo “*Expediente Tomo 2*”, pág. 23.

³⁶ La hoja de vida del actor también registra otras experiencias en entidades públicas, como la Contraloría Municipal de Girardot (Auxiliar División de Juicios Fiscales, septiembre de 1999 a diciembre de 2000) y la ya mencionada Alcaldía Municipal de Ricaurte (Jefe de Control Interno, 2001–2002). Expediente digital, archivo “*Expediente Tomo 2*”, pág. 23.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-536 de 1997: “*Como se dijo, una de las formas de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra es mediante la adjudicación de tierras baldías que, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución, justifica la regulación detallada y estricta mediante una normativa que no sólo se torna importante por impedir la concentración de la propiedad, sino también porque, en últimas, redunde en la garantía de mayores posibilidades para beneficiar a más campesinos colombianos con el acceso a la tierra*”. Corte Constitucional, sentencia SU-426 de 2016: “La



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

60. En cuanto a la alegación de que ser abogado e hijo de un alcalde no debería significar exclusión, debe precisarse que lo que se juzga no es la persona en abstracto ni su filiación familiar, sino su condición económica y su relación de dependencia vital con la tierra. La circunstancia de que su padre hubiese ejercido un cargo público es irrelevante como factor descalificante, lo determinante es que el demandante, con 27 años de edad al momento de la solicitud, ya poseía una carrera universitaria completa, ingresos profesionales formales³⁸ y participación en contratos y actividades³⁹ que lo ubicaban por fuera del perfil de vulnerabilidad que la reforma agraria está destinada a proteger⁴⁰.

61. Además, el actor enfatiza que demostró la explotación económica del predio mediante ganadería y cultivos de sábila, apoyándose en los registros de vacunación (RUV) y en declaraciones de trabajadores. Sin embargo, las inspecciones oculares realizadas tanto en el trámite de adjudicación como en el de revocatoria no corroboraron una explotación seria y continua de carácter campesino, pues la sola presencia de algunos potreros y siembras aisladas, por sí sola, no acredita una explotación de subsistencia dirigida principalmente al sustento familiar, ni demuestra que el agro constituyera la forma de vida del actor.

62. Adicionalmente, la defensa del demandante basada en la supuesta “explotación” del predio (ganado o cultivos) no tiene la virtualidad de sanear la falta de requisitos subjetivos, pues la explotación válida para efectos de adjudicación es aquella que realiza el “colono” con su trabajo personal y ayuda familiar (economía campesina). Cuando la explotación se realiza mediante la inversión de capitales externos provenientes del ejercicio profesional o de actividades comerciales ajenas al agro, se está ante una empresa o inversión inmobiliaria, figuras legítimas en el derecho privado pero ajenas al objeto de la adjudicación de baldíos, la cual está reservada estrictamente para quienes tienen en la tierra su única o principal fuente de ingresos y proyecto de vida.

adjudicación de predios baldíos cumple, de esta manera, una finalidad constitucional, y pretende alcanzar una protección multidimensional pues su objeto no es garantizar la propiedad privada como fin en sí mismo, sino promover la democratización de la propiedad como mecanismo para impulsar el desarrollo económico y social.

³⁸ En el proceso reposan soportes de ingresos formales previos a la adjudicación, por ejemplo: (i) certificación de MULTISERVICIOS EXPRESS SAS en la que consta que en 2009 el actor laboró como abogado profesional mediante contrato de prestación de servicios, con ingresos anuales por \$55.700.000; y (ii) certificado de ingresos y retenciones del año gravable 2009 asociado a BAVARIA S.A. Expediente digital, archivo “Expediente Tomo 4”, págs. 214–216.

³⁹ Obrar los documentos contractuales del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales No. 031-2010 con el Municipio de Nilo, con objeto de asesoría jurídica para la legalización de predios, incluyendo acta de iniciación e informe de actividades del contratista. Expediente digital, archivo “Expediente Tomo 1”, págs. 268–269.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-288 de 2022: “Es posible afirmar, entonces, que los fines esenciales del Estado social de derecho, consistentes en promover el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, imponen al Estado, en relación con la población campesina, la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que sean propietarios de la tierra rural, mejoren sus ingresos y, en últimas, su calidad de vida (...) El Estado, entonces, se encuentra en la obligación constitucional de dirigir su actividad hacia la gradual realización del derecho al acceso a la tierra en favor de la población campesina hasta el más alto nivel de materialización que le sea posible asumir (...)”.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

63. En efecto, los soportes invocados no permiten inferir una actividad ganadera o agrícola desarrollada como negocio principal o como fuente predominante de ingresos: los registros de vacunación aportados no exhiben, con claridad, las marcas o señales de identificación individual del ganado; tampoco obran certificados comerciales, guías de movilización u otros documentos que permitan rastrear una cadena real de producción y comercialización. Estos vacíos, apreciados en conjunto, sugieren que no se trató de una explotación campesina estable, sino, en el mejor de los casos, de una inversión episódica de capital financiada con recursos externos.

64. Un aspecto especialmente revelador es que el demandante, a pesar de residir en Ricaurte con su familia, no acreditó tener su domicilio permanente en el predio “La Pradera”. Por el contrario, se evidencia que continuó ejerciendo su profesión en Ricaurte y en otros municipios, y que empleaba trabajadores para las labores del terreno, conducta que corresponde a la de un inversionista que administra la tierra como activo, y no a la de un campesino que depende de la explotación cotidiana de su parcela para subsistir. Ni siquiera bajo las excepciones contempladas para la configuración de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) se satisface el estándar mínimo exigible, pues tales supuestos se orientan a quienes se establecen en el predio con casa de habitación y pequeña explotación agropecuaria anexa. En el presente caso, no se evidencia la consolidación de una casa de habitación ni de una pequeña explotación anexa integrada al proyecto de vida familiar, lo que refuerza la conclusión de que el predio no fue asumido como lugar de residencia y sustento, sino como inversión patrimonial.

65. En consecuencia, la decisión administrativa demandada -adoptada en el marco de la revocatoria directa- se encuentra debidamente motivada tal como fue determinado por el Tribunal *a quo*, pues se limitó a restablecer el orden legal quebrantado y a reconducir el uso del baldío hacia su destinación constitucional y legal, al determinar que el demandante no reunía las condiciones para ser adjudicatario. Validar la adjudicación al demandante implicaría aceptar que los baldíos de la Nación pueden servir como complemento patrimonial para profesionales con ingresos externos estables, desnaturalizando el diseño redistributivo de la reforma agraria.

66. Así las cosas, se desestimaré este cargo, precisando que la consideración de la condición profesional del actor operó como un indicador objetivo de solvencia y de ausencia de dependencia económica del agro, y no como un juicio de desvalor sobre la profesión en sí misma. En suma, la decisión impugnada y el acto demandado, no descansan en un criterio de discriminación por profesión, sino en la constatación de que el actor no encajaba en el perfil material de sujeto de reforma agraria, por lo que la adjudicación desbordó su finalidad de justicia distributiva.



La alegada omisión de valoración de pruebas sobrevinientes derivadas del proceso penal

67. El apelante sostiene que el *a quo* omitió valorar pruebas sobrevinientes que provienen del proceso penal donde afirma que fue absuelto, al considerar que tal determinación debió conducir a un resultado distinto en sede contenciosa. La Sala no acoge ese reproche en la medida en que desconoce la autonomía de las jurisdicciones, así como la diferencia estructural entre el objeto del proceso penal y el examen propio de la jurisdicción contencioso administrativa cuando lo debatido es la legalidad del acto administrativo demandado, esto es, la resolución que revocó directamente la adjudicación de un baldío por infracción del régimen agrario, ámbito en el cual la decisión se adopta a partir de un juicio de legalidad y de verificación de requisitos, y no a partir de la atribución de un reproche penal o de la valoración de la realización por parte del administrado de una conducta tipificada.

68. El juez penal orienta su análisis a determinar responsabilidad por conductas típicas, antijurídicas y culpables, bajo reglas probatorias y estándares de certeza propios del *ius puniendi*, lo que exige establecer con suficiencia la existencia del hecho y la imputación subjetiva en términos de dolo o culpa. El juez contencioso administrativo verifica la conformidad del acto administrativo con el ordenamiento, esto es, si la autoridad actuó dentro de su competencia, si observó los procedimientos y garantías aplicables y, en este caso, si la decisión de revocar se sustentó en razones objetivas derivadas del régimen de baldíos, de modo que, una determinación penal favorable al investigado no tiene por sí misma la virtualidad de acreditar el cumplimiento de las exigencias de elegibilidad que condicionan la adjudicación, ni de desvirtuar la motivación de un acto administrativo expedido con fundamento en la falta de requisitos, pues la ausencia de responsabilidad penal no equivale a la acreditación positiva de los presupuestos materiales que la reforma agraria exige para acceder a un baldío.

69. En el asunto concreto, tanto la motivación del acto demandado como la *ratio decidendi* de la sentencia de primera instancia —como se explicó al resolver los cargos anteriores— no se edificaron sobre la idea de un reproche penal, ni sobre la configuración de un delito, como tampoco sobre la atribución de una actuación culposa o dolosa al demandante, sino sobre la constatación de que el adjudicatario no reunía las condiciones materiales y legales propias del sujeto de reforma agraria conforme a la Ley 160 de 1994 y el régimen de baldíos, de manera que el núcleo de la controversia permanece en el plano administrativo incluso si el proceso penal terminó en absolución o concluyó por razones procesales ajenas a la declaración de responsabilidad. Por ello, si bien las decisiones penales no determinaron que el demandante actuó bajo una conducta tipificada como delito, su sola existencia no



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

desvirtúa la motivación central del acto revocatorio ni desplaza el parámetro decisorio del contencioso, que no es el tipo penal ni la culpabilidad, sino la finalidad redistributiva del baldío y el cumplimiento de los requisitos que condicionan la validez de la adjudicación y, por ende, la legalidad de su revocación cuando se verifica su incumplimiento.

70. En consecuencia, una determinación penal favorable al demandante no comporta la inexistencia de los hechos relevantes para el régimen agrario, ni constituye una declaración de conformidad del acto con la ley, ni acredita que el adjudicatario cumplía las condiciones socioeconómicas y funcionales exigidas para ser beneficiario. Pretender convertir ese desenlace procesal en un argumento de “legalidad agraria” implicaría trasladar al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, sin fundamento jurídico alguno, una consecuencia propia del *ius puniendi* para neutralizar el deber del juez contencioso de verificar, con base en el acervo administrativo y el régimen de baldíos, si la autoridad motivó adecuadamente la revocatoria al constatar la ausencia de requisitos de elegibilidad y la contrariedad del acto originario con las restricciones aplicables. Esta labor de control judicial se desprende de las causales de nulidad de los actos administrativos y de la naturaleza imperativa de las normas agrarias, las cuales exigen que la propiedad pública solo se traslade a quienes cumplen fielmente con lo previsto en la Ley 160 de 1994, de tal suerte que la ausencia de un reproche penal no convalida una adjudicación que, desde la perspectiva del derecho administrativo, carecía de sustento fáctico y legal por haber recaído en un sujeto que no era destinatario de la reforma agraria.

71. Debe además indicarse que, conforme al fallo de segunda instancia proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, el proceso penal no terminó por un pronunciamiento de fondo que descartara los hechos o que certificara la inexistencia de irregularidades relevantes para el régimen agrario, sino por la prescripción de la acción penal, institución que extingue la potestad punitiva del Estado por el transcurso del tiempo sin comportar, por sí misma, una declaración positiva de licitud ni una constatación de cumplimiento de los requisitos previstos para la adjudicación de bienes baldíos; de ahí que no tenga la aptitud de desvirtuar el soporte principal del acto revocatorio ni el razonamiento del fallo recurrido, pues el control contencioso se mantiene anclado a la verificación objetiva de las condiciones de elegibilidad y a la sujeción del acto al régimen agrario, parámetros que no quedan reemplazados ni clausurados por la extinción del *ius puniendi*. En tal sentido, la prescripción penal es un hecho jurídico extraño a la validez del acto administrativo, pues mientras el paso del tiempo puede clausurar la persecución de un delito, no tiene la propiedad de sanear la falta de calidades del adjudicatario ni de convertir, por esa sola razón, a quien no satisfacía los presupuestos legales en beneficiario legítimo.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

72. Finalmente, el planteamiento del apelante se debilita aún más si se advierte que la providencia penal de segunda instancia dispuso remitir copias a la autoridad agraria para que verificara la actuación administrativa de adjudicación, determinación que resulta incompatible con la tesis según la cual el proceso penal podría definir la legalidad del acto administrativo o la inexistencia de irregularidades en el procedimiento correspondiente, pues tal remisión constituye un reconocimiento explícito de que el control sobre el patrimonio público baldío y la observancia de las normas de reforma agraria pertenecen a una esfera ajena al ámbito penal. En consecuencia, lejos de “cerrar” el debate a favor del demandante, el desenlace del proceso penal reafirma que la legalidad del acto revocatorio debía apreciarse a partir de sus propios fundamentos y del régimen aplicable, sin que la ausencia de responsabilidad penal pueda invocarse para mantener una adjudicación carente de requisitos o para desvirtuar la motivación del acto que la revocó.

73. Por las razones expuestas, la Sala concluye que, aun cuando el Tribunal de primera instancia no hizo una referencia expresa a las piezas procesales derivadas del trámite penal, tal circunstancia no tiene entidad para variar el sentido de la decisión, toda vez que dichas probanzas no acreditan el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad ni desvirtúan que el acto demandado estuvo debidamente motivado al concluir que el actor no reunía las condiciones para ser adjudicatario; en consecuencia, el cargo debe desestimarse.

Congruencia de la sentencia con el estudio de la legalidad de la revocatoria y la verificación del cargo de falsa motivación

74. El apelante afirma que la sentencia de primera instancia es incongruente e inmotivada porque el Tribunal alteró la fijación del litigio al ocuparse del análisis material de la condición de campesino y de la falsa motivación de la Resolución 6281 de 2020. La Sala no encuentra fundamento en ese reproche, pues en procesos donde se controvierte la legalidad de un acto por falsa motivación, el juez está obligado a contrastar las razones de la administración con la realidad probatoria, labor que exige examinar si los hechos invocados como sustento de la decisión eran ciertos y jurídicamente relevantes.

75. Desde la audiencia inicial, el problema jurídico se centró en determinar si la resolución debía anularse por presunta falsa motivación al concluir que el demandante no era sujeto de reforma agraria, además de los cuestionamientos procedimentales. Esa delimitación imponía al juez la necesidad de evaluar el soporte fáctico y jurídico de la decisión administrativa, pues este cargo no se resuelve con un control formal del lenguaje del acto, sino con un examen material que permita establecer si la autoridad partió de hechos inexistentes o insuficientes para justificar la revocatoria. Por ello, el análisis sobre la condición de campesino no fue una



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

variación del litigio, sino el núcleo del control judicial: dado que la administración revocó la adjudicación por la falta de adecuación del interesado al régimen agrario y el demandante cuestionó dicha premisa, el Tribunal necesariamente debía analizar tales calidades para resolver la controversia. Actuar de otro modo habría implicado una omisión en el cumplimiento estricto del juicio de legalidad, el cual demanda verificar si los supuestos fácticos que la administración tuvo por demostrados se ajustaban a la verdad material.

76. La Sala también advierte que la sentencia se mantuvo dentro de la *causa petendi* y el *petitum*, pues examinó la causal de revocatoria del artículo 93 del CPACA en concordancia con la regla especial de la Ley 160 de 1994, que autoriza retirar del ordenamiento las adjudicaciones que infrinjan las normas agrarias. Esta estructura argumentativa no desborda el litigio, sino que responde a la consecuencia lógica del proceso, pues si el actor sostiene que la motivación es falsa, el juez debe establecer la consistencia del soporte probatorio administrativo respecto de los requisitos de elegibilidad. Ambas tareas son, en realidad, la misma operación de control, formulada desde el ángulo de la causal de revocatoria y desde el vicio alegado por el actor, lo que explica que el análisis judicial se haya concentrado en los requisitos de sujeto de reforma agraria y en la consistencia del soporte probatorio.

77. Tampoco prospera el reproche de falta de motivación, pues la sentencia de primera instancia explicó el marco finalístico del régimen de baldíos, valoró el acervo sobre la trayectoria económica del demandante y expuso por qué esos elementos eran incompatibles con la condición de destinatario de la reforma agraria. El deber de motivar se satisface cuando el juez expone el itinerario racional que conecta los hechos con las consecuencias jurídicas, y no mediante la reproducción mecánica de los argumentos de las partes, por lo que la providencia recurrida cumple con la claridad y coherencia exigidas en su *ratio decidendi*.

78. Finalmente, no puede alegarse sorpresa o indefensión por una supuesta desviación del litigio, ya que la discusión sobre la calidad de sujeto de reforma agraria estuvo presente desde la demanda y fue el eje central del debate procesal. La parte actora contó con oportunidad real de controvertir y aportar pruebas sobre sus aspectos socioeconómicos y de explotación del predio; en consecuencia, la Sala desestima el cargo, dado que la sentencia abordó los puntos relevantes y ofreció motivación suficiente, sin incurrir en incongruencia ni en déficit argumentativo.

79. Por consiguiente, se confirmará la sentencia de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Costas

80. De acuerdo con el artículo 188 del CPACA, adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, en armonía con numeral 1 del artículo 365 del Código General del Proceso, la condena en costas no requiere la apreciación o calificación de una conducta temeraria, sino la verificación objetiva de quién resultó vencido, por lo que resulta procedente la condena en costas en contra de la parte actora, en la medida en que fracasaron los cargos de apelación que formuló contra la sentencia de primera instancia.

81. En relación con las agencias en derecho, como integrantes de las costas procesales, se rigen por el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura. De conformidad con su artículo 2º, su fijación depende de *“la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada”*, sin que en ningún caso se puedan desconocer los rangos de las tarifas mínimas y máximas señaladas por el artículo 5 de esta misma normativa, la cual, para los asuntos declarativos de segunda instancia con cuantía, fija una tarifa mínima de un (1) SMLMV y una máxima de (6) SMLMV. En este caso, las agencias en derecho se fijan en un (1) SMLMV, a cargo de la parte vencida y en favor de la entidad demandada.

III. PARTE RESOLUTIVA

82. 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,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 23 de mayo de 2024 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B.

SEGUNDO: Condenar en costas a la parte demandante. Fijar como agencias en derecho la suma equivalente a un (1) SMLMV a cargo de Carlos Andrés Prada Jiménez y en favor de la Agencia Nacional de Tierras.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.



Radicación: 250002336000-2020-00400-01 (72974)
Demandante: Carlos Andrés Prada Jiménez
Demandado: Agencia Nacional de Tierras -ANT-
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

VF

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, 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/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.

