



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN "B"
Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero

Bogotá D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Proceso número: 25000232600020010205101(30.233)
Actor: María Esther Sánchez Silva
Demandado: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –
INCORA-¹ y otros
Acción: Acción de nulidad (asunto agrario-acto
administrativo de adjudicación de baldíos)

TEMAS: Acción procedente para impugnar la legalidad de los actos administrativos de adjudicación de baldíos; competencia del Consejo de Estado para estos asuntos; requisitos para la adjudicación de baldíos.

Sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA-, en contra de la sentencia del 15 de diciembre de

¹ De entrada precisa advertir que el proceso se surtió casi en su totalidad cuando aún existía el INCORA; ahora, mediante Decreto 1292 de 2003 se dispuso su supresión y, entre otros, que todos sus procesos judiciales fueran asumidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, esto último en los términos del artículo 26. Esta disposición fue modificada por el artículo 2 del Decreto 4915 de 2007, en el sentido de que los procesos por bienes del Fondo Nacional Agrario serían de conocimiento de la entidad a quien le correspondiera ese tipo de funciones, en los demás se mantuvo vigente. En ese orden, el referido Ministerio cuenta con apoderado judicial desde el 7 de marzo de 2008 dentro del presente proceso (fl. 276, c. ppal, segunda instancia).

2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión, mediante la cual se resolvió (fl. 202, c. ppal, segunda instancia):

PRIMERO: Declárese nula la resolución n.º 00576 de junio 28 de 1999, emitida por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Comuníquese la decisión tomada por esta Corporación a la Oficina de Instrumentos Públicos de Gachetá, para que se deje constancia de la nulidad decretada, y se proceda a cancelar la inscripción de adjudicación EFECTUADA EN LA MATRÍCULA INMOBILIARIA n.º 160-32599, correspondiente al predio denominado “El Recreo” ubicado en la vereda de Puente Lisio, del Municipio de Junín-Cundinamarca, con una extensión calculada en 2 hectáreas y 3.417 metros cuadrados, que se identifica con los linderos señalados en la escritura pública n.º 00838792, obrante a folio 63 del cuaderno principal, de conformidad con el artículo 76 del C.P.C. modificado por la Ley 794 de 2003.

TERCERO: Sin condena en costas.

SÍNTESIS DEL CASO

A través de la acción de nulidad, consagrada en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994², la señora María Esther Sánchez Silva pretende que se declare la nulidad de la resolución n.º 000576 del 28 de junio de 1999, por medio de la cual el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA- adjudicó el predio denominado “El Recreo”, ubicado en la vereda Puente Lisio, Municipio de Junín, Cundinamarca, a los señores Luis Roberto Rodríguez Beltrán y Dora Inés Acosta León.

² Vale aclarar que para la fecha de expedición del acto administrativo cuestionado y la presentación de la demanda, 28 de junio de 1999 y 26 de junio de 2001, respectivamente, se encontraba vigente la referida ley, razón por la cual constituye la norma procesal aplicable al presente asunto. En su parte pertinente, esa norma prescribe: “La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el “Diario Oficial”, según el caso”. La anterior norma en concordancia con el artículo 52 del Decreto 2664 de 1994 y el numeral 4 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

El 26 de junio de 2001 (fl. 13, c. ppal), la señora María Esther Sánchez Silva presentó demanda en contra del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA- y de los señores Luis Roberto Rodríguez Beltrán y Dora Inés Acosta León, en su calidad de adjudicatarios del bien baldío en cuestión (fls. 2 a 13, c. ppal), con fundamento en los siguientes:

1.1. Hechos

La situación fáctica que se presenta en la demanda se resume así (fls. 67 a 71, c. ppal):

1.1.1. Desde el 16 de febrero de 1971, el señor Alfonso Gervacio Rodríguez poseía el predio “El Recreo”, como consecuencia de la promesa de compraventa realizada con la señora Isabel Díaz Viuda de Rodríguez. Ese inmueble se encuentra ubicado en la vereda Puente Lisio, Municipio de Junín, Departamento de Cundinamarca, con una extensión calculada en 2 hectáreas y 3.147 metros cuadrados, con los siguientes linderos: *“NORTE, ERMINDA BELTRÁN DE RODRÍGUEZ del detalle 11 al 8 en 136.08 metros. Con VICENTE DANIEL BELTRÁN GARZÓN del detalle 8 al 5, en 89.92 metros. Con VÍCTOR FIDEL RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ del detalle 5 al 4, en 42.57 metros. ESTE, con ERNESTO ISMAEL URREGO RODRÍGUEZ del detalle 4 al 3, en 26.38 metros. Con SUC. de JORGE RODRÍGUEZ, del detalle 3 al 20, en 91.97 metros. SUR, con MIGUEL ADALBERTO PUENTES RODRÍGUEZ, del detalle 20 al 15, en 158.74 metros, carretera al medio. OESTE, con SUC. de JESÚS MARÍA BELTRÁN, del detalle 15 al 11, en 135.51 metros y encierra”* (fl. 4, c. ppal).

1.1.2. En el año de 1990, el señor Alfonso Gervacio Rodríguez dejó como cuidandero y aparcero del referido predio a su sobrino el señor Luis Roberto Rodríguez Beltrán.

1.1.3. El señor Alfonso Gervacio Rodríguez falleció el 18 de “febrero” (sic) de 1993, razón por la cual la señora María Esther Sánchez Silva, accionante en el presente proceso y cónyuge *supérstite* del causante, inició la sucesión correspondiente ante el Juzgado Promiscuo de Familia de Gachetá.

1.1.4. El 15 de abril de 1998, dentro del trámite del proceso de sucesión, el referido Juzgado ordenó el secuestro del predio “El Recreo”.

1.1.5. El 7 de octubre de 1998, sin levantar el secuestro que pesaba sobre el predio, los señores Luis Roberto Rodríguez Beltrán y Dora Inés Acosta León presentaron solicitud de titulación de baldío ante el INCORA.

1.1.6. Con maniobras fraudulentas, que son objeto de investigación penal, los señores Rodríguez Beltrán y Acosta León lograron que el INCORA mediante resolución 000576 del 28 de junio de 1999 les adjudicara el predio “El Recreo”, cuando lo cierto es que se trataba de un predio de propiedad privada del señor Alfonso Gervacio Rodríguez.

1.2. Las pretensiones

Con fundamento en los anteriores hechos, la actora deprecó las siguientes pretensiones (fl. 3, c. ppal):

PRIMERA: Que es nula la resolución n.º 000576 del 28 de junio de 1999, expedido por EL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA-INCORA, REGIONAL DE CUNDINAMARCA, por medio de la cual se adjudicó a los señores LUIS ROBERTO RODRÍGUEZ BELTRÁN y DORA INÉS ACOSTA LEÓN, de las condiciones civiles antes anotadas, el lote de terreno baldío denominado “EL RECREO”, ubicado en la vereda de Puente Liso, Municipio de Junín, Cundinamarca, cuyos linderos y demás

especificaciones se encuentran determinados y establecidos en los hechos de esta acción.

SEGUNDA: Ordenar que una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente acción, se proceda a comunicar la decisión tomada a la Oficina de Instrumentos Públicos de Cachetá, para que tome nota y deje la constancia en el folio de matrícula inmobiliaria número 160-32599 sobre la nulidad decretada, para lo cual se le remitirán fotocopias autenticadas por duplicado.

TERCERO: Oficiar al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria Incora Regional de Cundinamarca, para los efectos legales consiguientes.

CUARTA: Ordenar la expedición de fotocopias de lo pertinente con destino a la Fiscalía General de la Nación, para que se investigue las conductas de los señores LUIS ROBERTO RODRÍGUEZ BELTRÁN y DORA INÉS ACOSTA LEÓN y del tramitador del Incora señor ORLANDO MESA DÍAZ.

1.3. El concepto de la violación

Para el efecto de la declaración de nulidad deprecada, la parte actora en el acápite pertinente, que se transcribe en su integridad, sostuvo (fl. 8, c. ppal):

Artículo 60 de la Constitución Nacional que garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Por tanto el Instituto de la Reforma Agraria Incora no está autorizado para adjudicar predios de propiedad privada que no hayan sido declarados baldíos o adquiridos como lo señala la ley, para tal fin (Decreto 2665 de 1994).

Artículos 65 a 72 de la Ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario número 2664 de 1994 puesto que los solicitantes adjudicatarios no han sido poseedores ni tenedores del inmueble adjudicado, ni lo han explotado en la forma y términos como lo señalan dichas normas. Tampoco el predio adjudicado por la resolución cuya nulidad se solicita es baldío como lo señalan las disposiciones contenidas en la ley y decreto citado.

Tampoco se demostró por los solicitantes que tuvieran y hubiesen tenido la explotación económica del predio adjudicado, con anterioridad a la diligencia de secuestro y a la solicitud de adjudicación ante el Incora.

1.2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.2.1. El INCORA guardó silencio, con todo y que fue notificado personalmente del auto admisorio (fls. 88 a 93, c. ppal)

1.2.2. Los señores Dora Inés Acosta León y Luis Roberto Rodríguez Beltrán (fls. 112 a 116, c. ppal) sostuvieron que el trámite de adjudicación del baldío denominado “El Recreo” se ajustó a todas las exigencias legales y que ellos siempre honraron la verdad al manifestar su posesión del inmueble desde 1985. Aclararon que si bien lo hicieron con anuencia del señor Alfonso Gervacio Rodríguez, este nunca fue el propietario del inmueble ni tampoco ejerció actos de señor y dueño, los cuales sí fueron y son ejecutados por los demandados, circunstancia que les da el status de poseedores, calidad que fue alegada y probada en el trámite administrativo cuestionado.

1.3. LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte actora reiteró los argumentos de sus intervenciones (fls. 185 y 186, c. ppal).

II. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia del 3 de enero de 2001 (fls. 190 a 202, c. ppal, segunda instancia), el *a quo* accedió a las pretensiones de la demanda. Para el efecto, sostuvo:

NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN n.º 000576 DEL 28 DE JUNIO DE 1999 (...)

Frente al cargo propuesto por el demandante, se hace necesario hacer las siguientes precisiones: (...)

2. Tras el estudio de los documentos obrantes en el proceso se encuentra que de conformidad con el certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria n.º 160-64444 del predio rural “Las Manitas, Las Majadas y La Hoya”, aparece en la “anotación n.º 1”, con fecha del 17 de marzo de 1921, como primer propietario al señor Aniceto Rodríguez, que por escritura 85 del 15 de marzo de 1921, transfirió el dominio del predio al señor Marcelino Rodríguez; así mismo, en la “anotación n.º 6”, aparece que el día 30 de septiembre de 1983, fue adjudicado por sentencia del 18 mayo de 1981, en

común y proindiviso la séptima parte, registrándose como una de las propietarias a la señora Isabel Díaz Vda de Rodríguez.

3. Por otra parte, nótese que en el dictamen ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se establece que el predio denominado “El Recreo”, hace parte de un terreno de mayor extensión denominado “Las Manitas, Las Majas o Hoya de los Curos”, al respecto el perito Orlando de Jesús Cruz Rodas, señala “PRIMERA PREGUNTA: Si el inmueble rural embargado y secuestrado por el Juzgado Promiscuo de Familia de Gacheta Cund., es el mismo inmueble objeto del despacho comisorio proveniente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca? (...).

“Si se tiene en cuenta las diligencias realizadas dentro del proceso de sucesión del causante Alfonso Gervacio Rodríguez González, la inspección efectuada por mí en dicha franja de terreno, su ubicación, colindantes, extensión y el soporte documental, se puede inferir que se trata del mismo inmueble rural” (...).

4. Se observa que la solicitud de titulación de bienes baldíos, adelantada por los señores LUIS ROBERTO RODRÍGUEZ BELTRÁN y DORA INÉS ACOSTA LEÓN, tiene fecha del 7 de octubre de 1998, de lo cual se infiere que se adelantó con posterioridad a la diligencia de secuestro de bienes sucesorales, de fecha 15 de abril de 1998, sobre el bien denominado “El Recreo”, de lo cual se encuentra que los solicitantes para la fecha de la solicitud ya tenían conocimiento del proceso de sucesión que se había adelantado y que en el mismo se estaba disponiendo del predio en cuestión.

En este orden de ideas y tras un análisis probatorio de los supuestos fácticos de la demanda se encuentra que el predio rural denominado “El Recreo” no ostentaba la calidad del bien baldío, de conformidad con la definición expuesta en el punto n.º 4 antecedente; porque si bien los señores LUIS ROBERTO RODRÍGUEZ BELTRÁN y DORA INÉS ACOSTA LEÓN, estaban ocupando el predio, ello tenía razón de ser en el acuerdo a que habían allegado con el señor ALFONSO GERVACIO RODRÍGUEZ, aspecto que los mismos demandados reconocen en sus declaraciones (...) lo que nos permite inferir que los señores LUIS ROBERTO RODRÍGUEZ BELTRÁN y DORA INÉS ACOSTA LEÓN sí sabían que el señor Gervacio Rodríguez, ya detentaba el predio en cuestión como propietario del mismo.

Por otra parte se observa, que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria Incora no adelantó el trámite de adjudicación correctamente, toda vez que no verificó con el certificado de tradición y libertad del predio en mención, que el mismo tenía un propietario, tan es así que en el oficio n.º 001420 del 12 de julio de 1999, emitido por el Coordinador Grupo Ordenamiento Social y Desarrollo del Incora-Regional Cundinamarca, JOSÉ SALOMÓN BELTRÁN TRASLAVIÑA, se le comunica al señor PEDRO ELIAS MUÑOZ MORENO, Registrador de Instrumentos Públicos de Gachetá que mediante resolución n.º 00576 de 1999 se adjudicó a los señores Luis Roberto Rodríguez Beltrán y Dora Inés Acosta León el terreno baldío “El Recreo”, pero que dado que “el

interesado no aportó certificado de libertad y tradición donde se indique la historia registral alguna sobre el inmueble, le solicito que en el caso de no ser procedente la inscripción del título adjunto por esta circunstancia, devolvernos el original y sus anexos” (fl. 37) (...), documento que deja de presente la omisión de la entidad, al efectuar una adjudicación sin constatar que el predio que se pretendía adjudicar carecía de dueño, aspecto fundamental para el proceso de adjudicación, en la medida que esta opera tratándose de bienes baldíos, entendidos estos como bienes rurales cuyo propietario exclusivo es el Estado y del cual no se predica ningún otro propietario, siendo factible en tales casos la apropiación por el modo adquisitivo de la ocupación.

También es de notar que de acuerdo al certificado y libertad de matrícula inmobiliaria n.º 160-6444 del predio rural “Las Manitas, Las Majadas y La Hoya”, predio de mayor extensión dentro del cual se encuentra el inmueble denominado “El Recreo”, aparece en la “anotación n.º 1, con fecha 17 de marzo de 1921, como primer propietario el señor Aniceto Rodríguez, que por escritura 85 del 15 de marzo de 1921, transfirió el dominio del predio al señor Marcelino Rodríguez; así mismo en la “anotación n.º 6”, con fecha del 30 de septiembre de 1983, aparece registrada la adjudicación hecha por sentencia del 18 de mayo de 1981, en común y proindiviso de la séptima parte, donde una de las propietarias es la señora Isabel Díaz Vda de Rodríguez. Razón más que suficiente para negar la adjudicación, por cuando desde el año 1921 el predio ya contaba con un propietario.

De ahí, que si bien los señores LUIS ROBERTO RODRÍGUEZ BELTRÁN y DORA INÉS ACOSTA LEÓN habían poseído el objeto de examen durante un lapso con el ánimo de señor y dueño, sin interrupciones, el procedimiento a seguir era la declaración judicial de prescripción adquisitiva o en su defecto la prescripción extintiva, excepción que era perfectamente oponible en la diligencia de secuestro adelantada en el proceso de sucesión o con posterioridad; más no acudir ante el Incora argumentando que el predio no tenía dueño, aspecto que de antemano sabían que no era cierto, lo cual sumado a que ya conocían la existencia del proceso adelantado por la señora MARÍA ESTHER SÁNCHEZ, evidencia un actuar de mala fe.

III. SEGUNDA INSTANCIA

1. RECURSO DE APELACIÓN

Inconformes con la decisión de primera instancia, los señores Luis Roberto Rodríguez Beltrán y Dora Inés Acosta León y el INCORA apelaron la decisión de primera instancia (fls. 204 y 205, c. ppal, segunda instancia); sin embargo, el recurso sólo lo sustentó en oportunidad la entidad pública (fls. 224 a 227, c. ppal, segunda

instancia), razón por la cual el Despacho sustanciador declaró desierto el recurso presentado por los primeros en mención (fls. 230 y rev., c. ppal, segunda instancia).

El INCORA en su apelación reitera que el procedimiento administrativo cuestionado cumplió con todas las exigencias legales. Señala que no existe ningún folio de matrícula que corresponda a un predio denominado “El Recreo”. Finalmente, sostiene que ninguna de las causales de nulidad concurre en el acto administrativo atacado.

2. LOS ALEGATOS

En esta oportunidad, la parte actora solicitó la confirmación del fallo de primera instancia, en tanto las conclusiones en él recogidas están respaldadas con las pruebas obrante en el proceso (fls. 233 a 235, c. ppal, segunda instancia).

El INCORA insistió en sus argumentos de la apelación (fls. 236 a 241, c. ppal, segunda instancia).

El Ministerio Público (fls. 242 a 253, c. ppal, segunda instancia) precisó que el bien objeto de la adjudicación no tenía la calidad de baldío, toda vez que desde 1921 ese predio era de propiedad privada, con la precisión que hacía parte de otro de mayor extensión, pero que coincide con el adjudicado a través del acto administrativo demandado y con el del proceso de sucesión que inició la actora. Igualmente, señaló que el señor Alfonso Gervacio Rodríguez tampoco demostró la calidad de propietario y que bien pudieron alegar los demandados su condición de poseedores, toda vez que no reconocían al primero como dueño. En todo caso, aclaró que esa cuestión debió definirse en otra instancia distinta a la actuación administrativa enjuiciada.

II. CONSIDERACIONES

1. La jurisdicción, la acción procedente y la competencia

1.1. Atendiendo a la naturaleza pública del Instituto Colombiano de la Restitución Agraria³, sus controversias son de conocimiento de esta jurisdicción.

1.2. De entrada se precisa señalar que atendiendo a la fecha de expedición del acto administrativo cuestionado y la presentación de la demanda, 28 de junio de 1999 y 26 de junio de 2001, las normas procesales aplicables al presente asunto son la Ley 160 de 1994 y el Código Contencioso Administrativo, con las reformas introducidas por la Ley 446 de 1998.

En ese orden, se tiene que esta Corporación es la competente para conocer del presente asunto, toda vez que el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 prescribe que frente a las resoluciones de adjudicación de baldío es posible presentar la acción de nulidad ante el correspondiente tribunal administrativo. Por su parte, el numeral 11 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo [40](#) de la Ley 446 de 1998, disponía que los referidos tribunales conocían en primera instancia de las acciones de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos. En ese orden, el artículo 129 *ejusdem*, subrogado por el artículo [37](#) de la cita ley, disponía que esta Corporación conoce en segunda instancia de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales.

1.2. La legitimación en la causa

Frente a la legitimación de las partes, debe señalarse que los actos administrativos demandados fueron expedidos por la parte demandada; ahora, el

³ Según el artículo 2 de la Ley 135 de 1961, el INCORA fue creado como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica.

plucitado artículo 72 de la Ley 160 de 1994 establece que la acción de nulidad “*podrá intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo*”. En esos términos, las partes se encuentran legitimadas.

1.3. Caducidad

La acción de nulidad regulada en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 debe presentarse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria o publicación en el Diario Oficial del correspondiente acto administrativo. Con solo tomar la fecha de expedición de la resolución n.º 00576 del 28 de junio de 1999 y la presentación de la demanda, 26 de junio de 2001, fuerza concluir que el bienio para presentarla aún no estaba vencido.

2. EL PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico en el presente asunto se concreta en dilucidar si están llamados a prosperar los cargos de nulidad propuestos por la parte actora en contra de la resolución n.º 000576 del 28 de junio de 1999, a través de las cuales el INCORA adjudicó a los señores Luis Roberto Rodríguez Beltrán y Dora Inés Acosta León el predio denominado “El Recreo”, ubicado en la vereda Puente Lisio, Municipio de Junín, Cundinamarca.

3. LA CUESTIÓN DE FONDO: LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN n.º 000576 DEL 28 DE JUNIO DE 1999

Para resolver el asunto de fondo, la se ocupará de verificar (i) los hechos probados, (ii) el marco normativo de la adjudicación de baldíos, (iii) el análisis conjunto de las pruebas y las normas pertinentes y (vi) la decisión de fondo que corresponda.

3.1. De los hechos probados

Es dable aclarar que las pruebas que aquí se citan y analizan fueron aportadas y decretadas en las oportunidades procesales correspondientes. Igualmente, es preciso advertir que algunos documentos fueron allegados en copia simple, pero los mismos no fueron tachados por la demandada, razón por la cual se valorarán sin otra consideración, como la Sección lo tiene establecido⁴.

Ahora, frente a las pruebas trasladadas de la Fiscalía Seccional de Gachetá, donde se adelantó la investigación por la denuncia presentada por la señora María Esther Sánchez Silva en contra de los señores Rodríguez Beltrán y Acosta León, así como las del proceso de la sucesión del señor Alfredo Gervacio Rodríguez, debe señalarse de entrada que fueron pedidas por la parte actora (fl. 10, c. ppal). Ahora, la Sala tiene establecido que las pruebas trasladadas podrán valorarse siempre que se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con audiencia de ella⁵. En el *sub lite*, es claro que la parte actora las pidió, luego pueden valorarse aún en contra de ella. Además, como el centro de imputación en el *sub lite* es la Nación y quien practicó las pruebas también fue esa misma persona, a través de la Fiscalía General de la Nación, es claro que también pueden valorarse en contra de la demandada, tal como lo tiene establecido esta Sección para este tipo de pruebas, así⁶:

12.2.17. En síntesis, para la Sala es viable apreciar una declaración rendida por fuera del proceso contencioso administrativo, sin audiencia de la parte demandada o sin su citación, cuando se cumpla con el trámite de ratificación, o cuando por acuerdo común entre las partes –avalado por el

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 28 de agosto de 2013, exp. 25.022, M.P. Enrique Gil Botero.

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 febrero de 2012, exp. 22.943, M.P. Hernán Andrade Rincón.

⁶ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 11 de septiembre de 2013, exp. 20.601, M.P. Danilo Rojas Betancourth.

juez- se quiso prescindir del aludido trámite. Esto último puede manifestarse como lo dispone el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil – verbalmente en audiencia o presentando un escrito autenticado en el que ambas partes manifiesten expresamente que quieren prescindir de la ratificación-, o extraerse del comportamiento positivo de las partes, cuando los mismos indiquen de manera inequívoca que el querer de éstas era prescindir de la repetición del interrogatorio respecto de los testimonios trasladados, lo que ocurre cuando ambos extremos del litigio solicitan que el testimonio sea valorado, cuando la demandada está de acuerdo con la petición así hecha por la demandante, o cuando una parte lo solicita y la otra utiliza los medios de prueba en cuestión para sustentar sus alegaciones dentro del proceso.

12.2.18. Ahora bien, en los casos en donde las partes guardan silencio frente a la validez y admisibilidad de dichos medios de convicción trasladados, y además se trata de un proceso que se sigue en contra de una entidad del orden nacional, en el que se pretenden hacer valer los testimonios que, con el pleno cumplimiento de las formalidades del debido proceso, han sido recaudados en otro trámite por otra entidad del mismo orden, la Sala unifica su jurisprudencia en el sentido de afirmar que la persona jurídica demandada –la Nación- es la misma que recaudó las pruebas en una sede procesal diferente, lo que implica que, por tratarse de testimonios recopilados con la audiencia de la parte contra la que se pretenden hacer valer en el proceso posterior, son plenamente admisibles y susceptibles de valoración, según la interpretación más estricta que pueda hacerse de las formalidades establecidas en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil, según las cuales la ratificación de las declaraciones juramentadas trasladadas sólo es necesaria “... cuando se hayan rendido en otro [proceso], sin citación o intervención de la persona contra quien se aduzcan en el posterior...”.

De igual forma, las pruebas del proceso sucesoral hacen parte de la actuación administrativa cuestionada, razón por la cual fueron conocidas por la parte demandada; además, fueron solicitadas por la parte actora (fl. 73, c. ppal). Por último, los señores Acosta León y Rodríguez Beltrán conocieron de dicho proceso y no se opusieron a su valoración.

3.1.1. El 17 de marzo de 1921, se efectuó la primera anotación en folio de matrícula 160-6444 del predio rural denominado “*Las Manitas, Las Majadas y La Hoya de Los Curos*”, ubicado en el Municipio de Junín, Cundinamarca, Vereda de Sueva. En esa primera anotación, se verifica que el señor Aniceto Rodríguez vendió el referido predio al señor Marcelino Rodríguez, quien a su vez vendió

una séptima parte a la señora Ana Felisa Rodríguez (anotación n.º 2). A su vez, el señor Marcelino Rodríguez constituyó un fideicomiso en proindiviso en una séptima parte para cada de los siguientes señores: Etelvina, Carmen, María Joba, Melquisedec, Lorenza y Ana Felisa Rodríguez (anotación n.º 3 del 27 de febrero de 1923). Después Etelvina Rodríguez de Pérez vendió su parte al señor Marcelino Rodríguez Rodríguez (anotación n.º 4 del 24 de junio de 1954). Con posterioridad, la señora Ana Felisa Rodríguez Rodríguez restituyó la séptima parte del fideicomiso al señor Melquisedec Rodríguez (anotación 5 del 11 de enero de 1955). Finalmente, por muerte del señor Marcelino Rodríguez Rodríguez se adjudicó en sucesión, en común y proindiviso una séptima parte a los señores Isabel Díaz Viuda de Rodríguez, José Aniceto, Luz Emperatriz, Nohora Stella y Flor Myriam Elizabeth Rodríguez Díaz (anotación 6 del 30 de septiembre de 1983) (fls. 74 y 75, c. ppal).

3.1.2. El 16 de febrero de 1971, los señores Isabel Díaz Viuda de Rodríguez, una de las propietarias del predio arriba referido, y Alfonso Rodríguez González suscribieron una promesa de compraventa sobre el predio denominado “Los Curos”, ubicado en el Municipio de Junín, Cundinamarca, *“caserío Sueva”, “el inmueble descrito, lote de terreno y edificación, fue adquirido por el causante señor Marcelino Rodríguez Rodríguez, esposo que fue de la promitente vendedora, en mayor extensión, por compra a Aniceto Rodríguez”,* el cual se denomina *“Las Manitas, Las Majadas y la Hoya de Los Curos, página 264, Tomo 23 de Junín, o sea lo que en su totalidad se denomina “LOS CUROS” y que fue inventariado y evaluado en la sucesión del causante Marcelino Rodríguez Rodríguez”* (fls. 76 y 77, c. ppal).

3.1.3. El 18 de junio de 1993 falleció el señor Alfonso Gervacio Rodríguez⁷ (fl. 167, c. 3). En consecuencia, la señora María Esther Sánchez Silva, accionante en

⁷ En el texto de la demanda y en el trabajo de partición y adjudicación de bienes del causante se refiere como fecha de su deceso el 18 de febrero de 1993 (fls. 5 y 55 rev, c. ppal); sin

el presente proceso y cónyuge *supérstite* del causante, inició la sucesión correspondiente ante el Juzgado Promiscuo de Familia de Gachetá (fls. 55 a 67 c. ppal, copias auténticas del trabajo de partición y adjudicación; providencia del 7 de diciembre de 1998 Juzgado Promiscuo de Familia de Gachetá, que aprobó el trabajo de partición y adjudicación dentro del proceso de sucesión intestado del referido señor; diligencia de secuestro de inmueble).

3.1.3.1. El 15 de abril de 1998 se llevó a cabo la diligencia de secuestro del bien arriba referido, tal como lo ordenó el Juez Promiscuo de Familia de Gachetá por medio del auto del 4 de marzo del año en cita (fl. 171, c. 3). En la referida diligencia se consignó: *“El Juzgado procede a trasladarse al Municipio de Junín, vereda de La Vega Puente Lisio donde encontramos una casa de habitación y donde fuimos atendidos por la señora DORA INÉS ACOSTA LEÓN quien se identificó con la C.C. 39.637.928 de Bosa, Bogotá D.E., a la cual se le hizo saber el objeto de la presente diligencia manifestando que con su esposo LUIS ROBERTO RODRÍGUEZ viven en este predio hace diez años, mi esposo hizo un arreglo con don ALFONSO RODRÍGUEZ para vivir aquí pero no sé en qué condiciones, esto tengo entendido que es de don ALFONSO RODRÍGUEZ que ya se murió”* (fl. 61, c. ppal).

3.1.3.2. El 7 diciembre de 1998, el Juzgado Promiscuo de Familia de Gachetá aprobó el trabajo de partición y adjudicación presentado por el apoderado de la señora María Esther Sánchez Silva dentro del proceso de sucesión intestada del señor Alfonso Gervacio Rodríguez. En dicho trabajo se incorporó como el único predio del causante la propiedad de una parte del predio denominado *“LAS MANITAS, LAS MAJADAS Y HOYA DE LOS CUROS, ubicado en la vereda de Sueva, Municipio de Junín (Cund) (...) folio de matrícula inmobiliaria n.º 160-0006444”* (fl. 49, c. ppal, la providencia referida se encuentra ejecutoriada (fl. 195 rev, c. 3)).

embargo en el auto del 7 de diciembre de 1998 que aprobó dicho trabajo se señaló que el fallecimiento ocurrió el 18 de junio de 1993 (fl. 59, c. ppal).

3.1.4. El 7 de octubre de 1998, los señores Luis Roberto Rodríguez Beltrán y Dora Inés Acosta León presentaron ante el INCORA solicitud de titulación del baldío denominado El Recreo, ubicado en el Municipio de Junín, vereda de Puente Lisio, Cundinamarca, el cual declararon que ocupaban desde 1985 (fls. 2 y rev., c. 2).

3.1.4.1. Después de fijar los avisos y las comunicaciones a los interesados y colindantes del predio, el INCORA realizó diligencia de inspección ocular al predio el 24 de febrero de 1999 (fl. 15 y rev., c. 2).

3.1.4.2. El 28 de junio de 1999, mediante resolución n.º 000576, el INCORA adjudicó el baldío referido por los señores Rodríguez Beltrán y Acosta León, para lo cual se limitó a señalar *“[q]ue se ha dado el trámite legal correspondiente a la solicitud de adjudicación de terrenos baldíos presentada por LUIS ROBERTO RODRÍGUEZ BELTRÁN Y DORA INÉS ACOSTA LEÓN y se han acreditado los requisitos y condiciones para le expedición del título de dominio”* (fls. 58 y rev., c. ppal). Sin otras razones de fondo, procedió a adjudicar el predio.

3.1.4.3. El 12 de julio de 1999, el Coordinador del Grupo de Ordenamiento Social y Desarrollo del INCORA le solicitó al Registrador de Instrumentos Públicos de Gachetá que, comoquiera que la resolución n.º 000576 del 28 de junio de 1999, arriba referida, quedó en firme, procediera a inscribirla en el respectivo registro con cargo al interesado. En todo caso, advirtió que como *“el interesado NO aportó certificado de libertad y tradición donde se indique historia registral alguna sobre el inmueble, le solicito que en caso de no ser procedente la inscripción del título adjunto por esta circunstancia, devolvernos el original y sus anexos, con la correspondiente nota devolutiva, para los efectos jurídicos administrativos que nos corresponda adelantar”* (fl. 29, c. 2). El mencionado Registrador con fundamento en la resolución 000576 de 1998 abrió el folio de matrícula n.º 160-32599 (fls. 126 y 128, c. 3).

3.1.4.4. El 26 de julio de 1999, la señora María Esther Sánchez Silva radicó ante el INCORA oposición a la solicitud de adjudicación hecha por los señores Rodríguez Beltrán y Acosta León, toda vez que dentro del proceso de sucesión de su cónyuge Alfonso Gervacio Rodríguez le fue adjudicado el predio, sobre el cual pesaba una medida de secuestro (fl. 31, c. ppal).

3.1.4.5. El 28 de enero de 2000, el INCORA le informó a la señora Sánchez Silva que debía iniciar el trámite de revocatoria directa de la resolución n.º 000576 del 28 de junio de 1999 (fl. 72, c. ppal).

3.1.5. El 8 de junio de 2000, la señora María Esther Sánchez Silva, a través de apoderado, presentó denuncia en contra de los señores Roberto Rodríguez Beltrán y Dora Inés Acosta León por la presunta comisión de los delitos de fraude procesal y falso testimonio, como consecuencia de la iniciación del trámite de adjudicación ante el INCORA seis meses después de conocer que el mismo se encontraba secuestrado y adjudicado a la denunciante (fls. 72 a 74, c. 3). Esa investigación fue precluida por prescripción de la acción penal, en cuanto al delito de fraude procesal. El delito de estafa siguió la misma suerte, toda vez que no estaba acreditada la comisión de ese hecho punible (fls. 318 a 332, c. ppal, segunda instancia).

3.1.6. El 24 de febrero de 2004, el perito abogado Orlando de Jesús Cruz Rodas, después de revisada la documentación obrante en el proceso y de realizar visita al predio objeto del presente proceso, concluyó que el inmueble adjudicado en la sucesión del señor Alfonso Gervacio Rodríguez y el que se demandó en este proceso es *“el mismo inmueble rural”* (fls. 313 a 315, c. 3).

3.1.7. El señor Jaime Urrego Herrera, secuestre del bien adjudicado dentro del proceso de sucesión del señor Alfonso Gervacio Rodríguez, a través de la

comisión ordenada por el *a quo*, declaró dentro del presente proceso que por la oposición de los señores Rodríguez Beltrán y Acosta León no pudo llevar a cabo su labor (fls. 258 y 259, c. 3); los señores Víctor Fidel Rodríguez Rodríguez, Miguel Adalberto Puentes Rodríguez, Vicente Daniel Beltrán Garzón y Ernesto Ismael Urrego Rodríguez, vecinos del predio adjudicado por el INCORA, coincidieron en señalar que el señor Alfonso Gervacio Rodríguez dejó vivir en el predio a los señores Rodríguez Beltrán y Acosta León por un espacio de 15 años (fls. 298 a 304, c. 3).

3.1.8. En su interrogatorio de parte rendido a través de la comisión ordenada por el *a quo*, los señores Rodríguez Beltrán y Acosta León señalaron que vivieron en el predio por autorización del señor Alfonso Gervacio Rodríguez y que eran poseedores desde 1985, además de desconocer la calidad del primero de los mencionados con respecto al inmueble (fls. 305 a 308, c. 3).

3.2. El marco normativo de la adjudicación de baldíos

La jurisprudencia de la Sección ha explicado que dentro de los bienes de dominio público están los bienes fiscales, además de los bienes de uso público. Los primeros son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos. Estos bienes a su vez se clasifican en fiscales propiamente dichos y fiscales adjudicables, como lo son los baldíos. Estos últimos corresponden a predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación⁸, en tanto son terrenos urbanos o rurales sin

⁸ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 15 de agosto de 2007, exp. 19001-23-31-000-2005-00993-01(AP), M.P. Ruth Stella Correa Palacio. En esa oportunidad, se precisó: “De acuerdo con el artículo 674 del Código Civil, los bienes de dominio público se clasifican en bienes fiscales o patrimoniales y en bienes de uso público, distinción que permite establecer sus diferencias en punto a su destinación, utilización y la regulación jurídica que le es propia a cada uno, aun cuando gozan de similar naturaleza en tanto se encuentran en cabeza o a cargo del

edificar o cultivar y que forman parte de los bienes del Estado, porque se encuentran dentro de los límites territoriales y carecen de otro dueño⁹. En ese orden, los terrenos que tengan propietarios carecerán de tal calidad.

Ahora, frente al trámite de adjudicación de baldíos, en una sentencia que por su relevancia para el presente asunto se cita *in extenso*, se explican los fundamentos normativos de ese procedimiento y los requisitos para que proceda la adjudicación. En efecto, la Corporación en esa oportunidad precisó¹⁰:

2.3.1 Sobre la adjudicación de bienes baldíos.

2.3.1.1 Atendiendo los dictados de la Constitución Política, la función social de la propiedad se incorpora al contenido de dicho derecho reconocido en el artículo 58 superior, para imponer al titular del dominio obligaciones en beneficio de la sociedad, premisa que en el caso de las tierras baldías rurales se traduce en obligaciones como la de explotarlas económicamente y destinarlas exclusivamente a actividades agrícolas, la de no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, entre otras que reflejan que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la colectividad, por manera que a los fundos se les de la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas, siempre con respeto por los derechos de los demás.

El mecanismo de la adjudicación de tierras baldías encuentra suficiente sustento constitucional en la anotada finalidad social de la propiedad, comoquiera que la obligación de explotar económicamente los respectivos

Estado. // Los bienes fiscales o patrimoniales, son aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, etc., es decir, afectos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece generalmente a los habitantes, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad. Los mismos a su vez se pueden subdividir en bienes fiscales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables o baldíos; estos últimos corresponden a los predios de la Nación que pueden ser adjudicados a las personas que reúnan las condiciones y requisitos establecidos en la legislación”.

⁹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-566 del 23 de octubre de 1992, exp. 3848, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de octubre de 2013, exp. 26.139, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

terrenos evita la ociosidad de los mismos, permite el acceso a la propiedad por parte de quienes no la tienen y busca paliar la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos; en ese sentido, son dos las disposiciones constitucionales que se ocupan de la materia: en primer término, el inciso primero del artículo 60 de la Carta Política, a cuyo tenor "[E]l Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad" y, en segundo lugar, el artículo 64 ídem, según el cual constituye "deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos".

Los dos aludidos enunciados constitucionales deben ser puestos en relación con lo normado, de un lado, por el artículo 102 del Ordenamiento Constitucional, de conformidad con el cual "[E]l territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación", disposición que consagra, entonces, la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que forman parte del territorio y, de otro, con lo dispuesto por los artículos 674 y 675 del Código Civil, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Artículo 674. Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del Territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales".

"Artículo 675. Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño".

Con fundamento en los anotados preceptos legales, en el sistema jurídico colombiano se distingue entre bienes fiscales propiamente dichos —aquellos que pertenecen a las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes— y bienes fiscales adjudicables, categoría ésta comprensiva de aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley; en palabras de la Corte Constitucional —sentencia T-566 de 1992—, "Los bienes del Estado que están destinados a ser adjudicados son los llamados baldíos (...) Se denomina bien baldío el terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño". La misma Corporación, a este respecto, ha sostenido:

"En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que

forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; por tanto, bien puede la Nación reservárselas en cuanto inicial titular de los mismos, u ordenar por medio de la ley a las entidades administrativas que se desprenden de ella, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes”¹¹.

Como corolario de lo anterior, el Constituyente, en el artículo 150-18 del Estatuto Superior, le confiere amplias atribuciones al Legislador para regular los asuntos relacionados con terrenos baldíos, concretamente para “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”; en desarrollo de dicha atribución fue expedida la Ley 160 de 1994, con fundamento en la cual la entidad demandada profirió el acto administrativo aquí demandado. Dicho conjunto normativo tiene como objetivo primordial, en línea con cuanto se ha venido explicando, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, contribuir al incremento de los recursos económicos de estos sectores de la población y, obviamente, elevar la calidad de vida de los mismos, pues constituye requisito indispensable —de acuerdo con lo preceptuado por sus artículos 71 y 72— que el posible adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales.

Así pues, el Legislador estableció el mecanismo de la adjudicación como el idóneo para la adquisición de la propiedad sobre las tierras baldías, de suerte que a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, aquél tipo de fundos —los baldíos— no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la referida Ley 160 de 1994, los cuales pueden sintetizarse en las siguientes exigencias enderezadas a que dichos terrenos sólo sean entregados en propiedad a quienes los ocupen y exploten económicamente, con lo cual se satisface el imperativo constitucional consistente en que la propiedad cumpla con su función social:

- 1. Que el solicitante haya ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años;*
- 2. Que el solicitante haya explotado económicamente el fundo por un término igual al anterior;*
- 3. Que la explotación que se haya adelantado en dichos predios corresponda a la aptitud del suelo, establecida por el INCORA en la inspección ocular que debe practicarse dentro de la actuación administrativa correspondiente, y*
- 4. Que el solicitante no sea propietario o poseedor, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.*

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en la citada Ley 160 de 1994, los terrenos baldíos pueden ser adjudicados a personas naturales, empresas

¹¹ Cita original: Corte Constitucional, sentencia C-060 de 1993; Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

comunitarias y cooperativas campesinas —artículo 65—; a las entidades de derecho público, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social, con la condición de que si no se cumple esta finalidad, los predios revertirán al dominio de la Nación y a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley —artículo 69—.

La misma Ley en mención prohibió realizar adjudicaciones a las personas cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos legales mensuales vigentes, con excepción de las empresas especializadas del sector agropecuario a las cuales se refiere el capítulo XIII del referido conjunto normativo; éste también impidió que se titulen dichas tierras a quienes hubieren tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, dentro del término señalado en el artículo 71 ibidem, al igual que a personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hubieren tenido las vinculaciones o calidades mencionadas con los referidos organismos públicos.

Efectuada la adjudicación respectiva, el Estado, a través del INCORA o de la entidad a la cual se asigne esta función, otorga al beneficiario un título traslativo de dominio, única forma de adquirir la propiedad de los terrenos baldíos, documento que debe ser registrado en las correspondientes oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (...).

3.3. El análisis conjunto de las pruebas y las normas aplicables al asunto

En el *sub lite*, de entrada se advierte que la adjudicación demandada ostenta una deficiencia que afecta su legalidad. En efecto, como quedó expuesto la adjudicación de baldíos parte del supuesto esencial que el bien inmueble no tenga propietario particular.

En tal sentido, se tiene que el predio adjudicado a la señora María Esther Sánchez Silva dentro del proceso de sucesión del señor Alfonso Gervacio Rodríguez corresponde al adjudicado por el INCORA a los señores Rodríguez Beltrán y Acosta León, a través de la resolución n.º 000546 del 28 de junio de 1999. Así puede inferirse razonablemente, del testimonio rendido por el señor

Jaime Urrego Herrera, secuestre dentro del proceso de sucesión, al declarar que los últimos señores en mención impidieron sus labores como auxiliar de la justicia (fls. 258 y 259, c. 3). En ese orden, el predio ocupado y el que fue objeto de las medidas cautelares dentro del referido proceso judicial es el mismo. Además, la prueba pericial practicada dentro del presente proceso, con verificación en el terreno del predio, es contundente en señalar que se trata de un terreno dentro de uno de mayor extensión que se denomina *“Las Manitas, Las Majadas y Hoya de Los Curos”* o conocido también como *“Los Curos”* (fls. 313 a 315, c. 3).

Establecido como está que el predio adjudicado y denominado como *“El Recreo”* hace parte de otro de mayor extensión denominado *“Las Manitas, Las Majadas y Hoya de Los Curos”* o conocido también como *“Los Curos”*, la Sala encuentra que ese bien está identificado con el folio de matrícula n.º 160-6444 y fue de propiedad del señor Marcelino Rodríguez por compra que le hiciera al señor Aniceto Rodríguez, acto que fue inscrito en la Oficina de Instrumentos Públicos el 17 de marzo de 1921. Al fallecimiento del primero, sus herederos adquirieron la propiedad de la séptima parte de ese predio, cada uno (fls. 74 y 75, c. ppal).

Entre los propietarios se encuentra la señora Isabel Díaz Viuda de Rodríguez, que fue la persona que suscribió el contrato de promesa de compraventa con el señor Alfonso Gervacio Rodríguez, cónyuge de la aquí accionante y adjudicataria de ese predio dentro del proceso de sucesión adelantada ante el Juzgado Promiscuo de Familia de Gachetá (fls. 59 a 61, c. ppal).

Ahora, con independencia de la discusión sobre el actual propietario del predio, lo cual escapa a la competencia de lo que aquí se define, lo cierto es que está demostrado que existe un propietario inscrito, además de una decisión judicial que reconoce derechos reales a la accionante y algunas personas que pretenden su propiedad a través de la posesión. Lo anterior impide catalogar al

predio como baldío, en tanto su propiedad está en cabeza de un particular, en los términos que defina la instancia judicial competente, y no del Estado.

Ahora, aunque la oposición de la señora María Esther Sánchez Silva se presentó después de adjudicado el predio por parte del INCORA, la Sección ha tenido la oportunidad de precisar que ello no es óbice para intentar las acciones correspondientes (vale aclarar que esas conclusiones se hicieron con fundamento en disposiciones legales anteriores a las aquí aplicables, pero que resultan atendibles para el *sub lite*, en tanto consultan el entendimiento constitucional actual sobre el particular). En tal sentido, ha expuesto¹²:

Ahora, el hecho de que los demandantes no se hubieran opuesto, en el trámite administrativo y dentro de la oportunidad prevista por el artículo 10º del Decreto 389 de 1974, a la solicitud de adjudicación del bien, no constituye una razón válida para impedir que puedan ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del acto administrativo de adjudicación del bien, como lo sugiere la recurrente, por las siguientes razones:

a) La oposición administrativa tiene como finalidad impedir que se produzca el acto de adjudicación, bajo la aducción de un derecho respecto del bien objeto del trámite de adjudicación o la improcedencia de la adjudicación del bien. Eso significa que, por regla general, la oposición es procedente cuando se demuestra en el trámite que el bien no es baldío (por ser de propiedad privada) y, más precisamente, que es de propiedad del opositor, o cuando éste demuestra que el bien no es susceptible de adjudicación por alguna causal prevista en la ley.

En cambio, las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho están instituidas como medio de control de la actividad administrativa, con el fin de obtener, principalmente, la nulidad del acto administrativo; ahora, los actos administrativos de adjudicación de baldíos son nulos, no sólo cuando recaen sobre un bien que no podía ser adjudicado –cual es el único fundamento procedente para que prospere la oposición administrativa–, sino que también lo son, cuando están incursos en alguna de las causales contempladas por el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, es decir, cuando “infrinjan las normas en que deberían fundarse ... cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario que los profirió”.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 20 de mayo de 2013, exp. 21.082, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

En ese orden de ideas, mientras que la oposición administrativa sólo procede por una única causal –que el bien inmueble no podía ser objeto de adjudicación–, las acciones contencioso administrativas están concebidas para que el juez controle toda la actuación administrativa, desde los ámbitos formal, temporal y material, de modo que a través de las acciones contencioso administrativas pueden debatirse no sólo aquellas cuestiones que, hipotéticamente, pudieron ser planteadas a través de la oposición administrativa, sino también aquellas que, por cualquiera de las causales contempladas en el ordenamiento jurídico, vicien de nulidad el acto administrativo de adjudicación.

b) Por otra parte, no podría decirse que la falta de oposición enerve la posibilidad de que la persona afectada promueva las acciones contencioso administrativas correspondientes, porque, de ser así, la persona que alega la propiedad del bien materia de adjudicación perdería su derecho real, por el solo hecho de no haber desplegado actuación alguna en el proceso administrativo, circunstancia que no puede generar, bajo ningún punto de vista, la extinción del mismo, ni puede impedir que se pida su amparo frente a los jueces de la República.

En efecto, imposibilitar que acuda a la jurisdicción la persona que no se opuso a la adjudicación del predio en el trámite administrativo redundaría en una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, pues los jueces no podrían controlar la legalidad de la actividad administrativa, frente a la potencial vulneración de los derechos de terceros, como el derecho de propiedad, el cual se hallaba consagrado en el artículo 30 de la Constitución Nacional de 1886 (vigente para la fecha en que se produjo la decisión administrativa cuestionada), el cual señalaba: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores...” y, que, hoy día, goza de protección, tal como lo prevé el artículo 58 de la Constitución Política de 1991, que dispone: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles...”.

Lo anterior significa que el titular del derecho de dominio está facultado para oponerlo frente a cualquier persona y, desde luego, frente a las autoridades administrativas y, en caso de que se halle amenazado o vulnerado, puede acudir directamente a las autoridades judiciales para deprecar su amparo, a través de los mecanismos que el ordenamiento jurídico dispone para tales efectos, sin que constituya requisito sine qua non el aducirlo en sede administrativa.

En suma, la falta de oposición no impide *per se* el ejercicio de las acciones contenciosas, entre otros, para demostrar la calidad de propietario.

En los términos expuestos se confirmará la sentencia de primera instancia.

Por último, respecto de la compulsa copias para iniciar las investigaciones penales, precisa advertir que las mismas fueron iniciadas por parte de la accionante, con los resultados conocidos (fls. 318 a 332, c. ppal, segunda instancia). En consecuencia, se considera improcedente esta pretensión.

3.4. Costas

No habrá lugar a condena en costas, por cuanto no se dan los supuestos de que trata el art. 171 del Código Contencioso Administrativo, reformado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

III. LA DECISIÓN

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

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 15 de diciembre de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sala de Descongestión.

SEGUNDO: SIN COSTAS, por cuanto no está demostrada su causación.

TERCERO: En firme esta providencia, **REMÍTASE** al Tribunal de origen para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE



STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidenta

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado