

Decisiones agrarias del Consejo de Estado

Instrumentos para una adecuada gestión de la tierra, proteger la biodiversidad y la Amazonía y combatir la deforestación

Óscar Darío Amaya Navas
María Elisa Quintero Márquez
Constanza Bejarano Ramos



Con el apoyo de:



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Abogado de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho Económico de la misma universidad. Doctor en Derecho del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Universidad Externado de Colombia con tesis en derecho ambiental (2011). Con estudios de posdoctorado en la Universidad de Zaragoza (2020).

Fundador y actual profesor e investigador del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Autor de los libros El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano (2012), La Constitución Ecológica de Colombia, tercera edición (2016), Agua y Derecho Constitucional en Colombia (2018) y El principio de ponderación en materia ambiental (2020), así como de numerosos artículos en derecho ambiental y sobre servicios públicos.

Se ha desempeñado como Viceministro de Ambiente (2005-2006), Procurador Delegado para Asuntos Agrarios y Ambientales (2009-2016) y desde el 2016 ejerce el cargo de consejero de Estado de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Fue elegido vicepresidente del Consejo de Estado para el año 2023.

MARÍA ELISA QUINTERO MÁRQUEZ

Abogada de la Pontificia Universidad Javeriana (2015). Especialista en Derecho Comercial de la misma universidad (2017). Magíster en Derecho de la Universidad Sergio Arboleda (2022). Especialista en Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Javeriana (2023) y candidata a Magíster en Derecho administrativo de la misma universidad (en curso).

Cuenta con diplomado en Actualización en Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo (CPACA) y en actualización en Derecho Disciplinario de la Universidad Sergio Arboleda.

Durante su trayectoria laboral ha ocupado diferentes cargos en el sector privado y público. Desde el 2016 hace parte de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado y actualmente se desempeña como Profesional Especializado Grado 33.

Decisiones **agrarias** del **Consejo de Estado**

Instrumentos para una adecuada gestión
de la tierra, proteger la biodiversidad y la
Amazonía y combatir la deforestación

Óscar Darío Amaya Navas
María Elisa Quintero Márquez
Constanza Bejarano Ramos



Con el apoyo de:



Rama Judicial
Consejo Superior de la Judicatura
República de Colombia



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

Consejo de Estado

Jaime Enrique Rodríguez Navas

Presidente

Óscar Darío Amaya Navas

Vicepresidente

Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

Óscar Darío Amaya Navas

María del Pilar Bahamón Falla

Ana María Charry Gaitán

Édgar González López

Consejo Superior de la Judicatura

Aurelio Enrique Rodríguez Guzmán

Presidente

Martha Lucía Olano de Noguera

Vicepresidente

Este documento fue posible con el apoyo del Consejo Superior de la Judicatura, en el marco del memorando de entendimiento para el fortalecimiento de las capacidades de los jueces y magistrados, en competencias ambientales y agrarias.

Con el apoyo de

USAID Colombia

Programa Amazonía Mía

Este documento fue posible con el apoyo del Pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Su contenido es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

@PAmazoniaMia (en Twitter, Facebook, Instagram y LinkedIn)

Decisiones agrarias del Consejo de Estado

ISBN: 978-628-95617-2-2

Autores

Óscar Darío Amaya Navas

María Elisa Quintero Márquez

Constanza Bejarano Ramos

Selección de jurisprudencia y elaboración de fichas analíticas

Juan David Álvarez Arias

Luisa Fernanda Santofimio Díaz

Eugenio Carrillo Espinosa

Fotografías

Programa Amazonía Mía

Producción general

Más Medios Diseño y Comunicación Estratégica S. A. S.

Marta Liliana Caballero Niño

Dirección general

Felipe Alejandro Riveros Cendales

Edición y dirección de arte

Adriana Helena Carrillo Monsalve

Corrección

Los textos citados en este documento se presentan con su ortografía original, excepto en casos en que se señale lo contrario de manera puntual, por la necesidad de evitar equívocos en su lectura. La mayoría de ellos son, además, de carácter jurídico, por lo que sería sumamente sensible cualquier modificación por parte de autores o editores.

El archivo documental usado por los autores para elaborar algunas notas al pie puede presentar diferencias en fechas, nombres y otros datos, respecto a fuentes ya publicadas en otras páginas y repositorios.

Bogotá, agosto de 2023. Impreso en Colombia

Contenido

Prólogo	9
Presentación	13
Capítulo primero: Reforma agraria	19
Introducción	20
1. Ley 200 de 1936	20
2. Ley 135 de 1961	21
3. Ley 160 de 1994	23
4. Adquisición de tierras	25
4.1. Adquisición de tierras para las comunidades indígenas	27
4.2. Adquisición de tierras para la población desplazada	30
5. Subsidios para la adquisición de tierras	30
6. Unidad agrícola familiar (UAF)	34
7. Parcelaciones	37
7.1. Concentraciones parcelarias	39
7.2. Contratos de aparcería	42
7.3. Licencia de parcelación	43
7.4. Inscripción de parcelaciones	45
Conclusiones	46
Referencias	48
Capítulo segundo: Bienes baldíos	53
Introducción	54
1. Noción y naturaleza jurídica de los bienes baldíos	54
2. Evolución normativa	56
3. Diferencia entre bien fiscal y bien baldío	58
3.1. Terrenos baldíos urbanos	60
3.2. Terrenos baldíos reservados	60
3.3. Reserva de tierras baldías en zonas rurales ribereñas a favor de las comunidades negras	62
4. Institucionalidad en materia de baldíos	66
4.1. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)	66
4.2. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)	73
4.3. Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT)	76
5. Procedimiento para la adjudicación de bienes baldíos	80
5.1. Inicio del trámite	82
5.2. Legitimación	83
5.3. Requisitos	85

5.4. Población desplazada como sujeto de acceso a la tierra	87
5.5. Aspecto probatorio	89
5.6. Publicidad del trámite en general	93
5.7. Inspección ocular	94
5.8. Oposición a la adjudicación	95
5.9. Resolución de adjudicación	98
5.10. Revocatoria directa de una adjudicación	98
5.11. Reversión de la adjudicación	100
6. Procedimientos especiales sobre baldíos	102
6.1. Recuperación de bienes baldíos	102
6.2. Clarificación de la propiedad	104
6.3. Clarificación de la propiedad y resguardos indígenas	111
6.4. Deslindes de tierras de la nación	113
7. Unidad agrícola familiar y los bienes baldíos	115
8. Servidumbre en terrenos baldíos	117
9. Adjudicación de baldíos por medio de títulos de concesión	120
Conclusiones	121
Referencias	125
Capítulo tercero: Función social de la propiedad	135
Introducción	136
1. Evolución antes y después de la Reforma de 1936	138
2. Función social de la propiedad en varios aspectos	140
2.1. Sobre la función social de la propiedad de la propiedad agraria	140
2.2. Sobre la función social de la propiedad de los recursos naturales	141
2.3. Sobre la función social de la propiedad de los bienes fiscales	144
2.4. Sobre la función social de la propiedad de las entidades prestadoras de servicios públicos	144
2.5. La función social de la propiedad y el ordenamiento territorial	146
3. Derecho de propiedad	147
3.1. Limitación a la propiedad privada	148
3.2. Extinción del dominio y expropiación	150
3.2.1. Extinción de dominio sobre tierras incultas	152
3.2.2. Extinción de dominio respecto de bienes que hacen parte del patrimonio de entidades públicas	153
4. Expropiación judicial y expropiación administrativa	154
5. Servidumbre	157
Conclusiones	163
Referencias	165

Capítulo cuarto: Institucionalidad agraria	171
Introducción	172
1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	172
2. Funciones, facultades y competencias	178
3. Agencias	189
3.1. Agencia Nacional de Tierras	189
3.1.1. Creación	189
3.1.2. Funciones	190
3.1.3. Competencia de la Agencia Nacional de Tierras sobre bienes baldíos	194
3.2. Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR)	196
4. Conflictos de competencias entre la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	202
5. La Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural como sucesores procesales	205
Conclusiones	207
Referencias	209
 Capítulo quinto: Reflexiones finales para futuras reformas normativas	 213

Siglas y abreviaturas más usadas

ADR:	Agencia de Desarrollo Rural
ANT:	Agencia Nacional de Tierras
art.:	artículo
C. P.:	consejero/consejera ponente
CPACA:	Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo
D. O.:	diario oficial
FNC:	Federación Nacional de Cafeteros de Colombia
ICA:	Instituto Colombiano Agropecuario
IGAC:	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
Incoder:	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
Incora:	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
M. P.:	magistrado/magistrada ponente
núm., núms.:	número, números
pág., págs.:	página, páginas
UAF:	unidad agrícola familiar



Me complace inmensamente presentar una obra que, sin duda alguna, constituye un aporte invaluable para la construcción y la sistematización del derecho agrario en Colombia, y que permite además evidenciar, de manera rigurosa, pero a la vez pedagógica y detallada, el aporte del Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en Colombia a la realización de los mandatos constitucionales consagrados en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política, especialmente en lo referido a la garantía del acceso progresivo a la propiedad de la tierra para los trabajadores rurales de escasos recursos, a las garantías constitucionales asociadas al bienestar y a los medios de producción y, a través de ello, al goce efectivo del derecho de todos los colombianos a la seguridad alimentaria.

Este valioso trabajo, que hoy presenta el Consejo de Estado como fruto del esfuerzo de la Sala de Consulta y Servicio Civil, ha sido coordinado por uno de los juristas más respetados en el ámbito del derecho ambiental y agrario en Colombia, el profesor Óscar Darío Amaya Navas, actual vicepresidente del Consejo de Estado, con el concurso de dos destacadas y estudiosas juristas, María Elisa Quintero Márquez y Constanza Bejarano Ramos. Este equipo ha sabido abordar con rigor la evolución histórica del derecho agrario a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado, como contribución a un propósito en el que he coincidido de manera decidida desde mi gestión como Procuradora General de la Nación: la identificación de instrumentos para una adecuada gestión de la tierra, la protección de la biodiversidad y de la Amazonía, y la lucha contra el flagelo de la deforestación.

La obra que ofrece el Consejo de Estado a los estudiosos del derecho agrario en el país, como a los servidores públicos, nuestros jueces, los campesinos, la academia y las organizaciones sociales comprometidas con la causa agraria en Colombia, resulta especialmente oportuna cuando se encuentra en proceso de aprobación en el Congreso de la República un proyecto de acto legislativo que busca crear una jurisdicción agraria y rural en Colombia, para recordarnos a todos los colombianos que la justicia agraria, como apuesta para saldar la deuda histórica del Estado y la sociedad con los sujetos más débiles de las relaciones de uso y tenencia de las tierras rurales, ha encontrado en el Consejo de Estado, como en la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, una fuente inagotable de permanente evolución, impulsada además por la Procuraduría General de la Nación, desde su rol como cabeza del Ministerio Público y representante de la sociedad.

La presente obra desarrolla cuatro pilares que abarcan, cada uno, un capítulo del libro: la reforma agraria, los bienes baldíos, la función social de la propiedad y la institucionalidad agraria; pero, además, la obra ofrece un capítulo final que recoge las valiosas reflexiones del equipo de trabajo de la Sala de Consulta y Servicio Civil fundadas en el abordaje de estos cuatro pilares, de manera que puedan ser recogidas como insumos indispensables en la discusión de las futuras reformas normativas relativas a la cuestión agraria, especialmente en razón a la existencia de compromisos por cumplir frente al punto 1 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera suscrito por el Estado colombiano con las FARC-EP, que demandan de la sociedad y especialmente del Gobierno nacional, del Congreso de la República y de los jueces, aportes tan significativos como el comprendido en el trabajo que hoy el Consejo de Estado pone a disposición de todos los colombianos.

Margarita Cabello Blanco

Procuradora General de la Nación





Lo primero que hay que señalar es que una de las principales atribuciones que tiene asignada la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia, relativamente desconocida por la opinión pública, es la consagrada en el numeral 5.º del artículo 112 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo (CPACA), según la cual le corresponde «... realizar los estudios que sobre temas de interés para la Administración Pública la Sala estime necesarios para proponer reformas normativas...». Es una actividad que quizá pasa desapercibida ante las dos más demandadas, esto es, la de absolver las consultas generales o particulares que formule el Gobierno nacional, a través de sus ministros y directores de departamento administrativo¹ y la de resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo².

En el marco de esta «desconocida» atribución la Sala de Consulta ha realizado durante los últimos años estudios sobre el régimen electoral, la contratación administrativa, las tecnologías de la información y las comunicaciones y, recientemente, avanza uno sobre jurisprudencia y conceptos emitidos en materia indígena. El referido al régimen electoral, que adelantó la Sala bajo la coordinación del doctor Germán Bula Escobar, dio lugar a la reforma del código de la materia que se tramita por estas calendas en el Congreso de la República. Todos estos estudios, como el presente, se realizan con el fin de aportar a la discusión que debe darse en el país al respecto, desde la perspectiva de las decisiones que se producen en la jurisdicción de lo contencioso-administrativo y, particularmente, en el Consejo de Estado.

En ese orden de ideas es que ha surgido la iniciativa de estudiar los pronunciamientos que el Consejo de Estado ha emitido, en sede contenciosa y en sede consultiva, sobre la temática agraria y de tierras del país, divulgarlos para todos aquellos que deben adoptar decisiones relacionadas y, con base en la autorización legal contenida en el CPACA, proponer respetuosamente reformas normativas, desde la óptica de nuestras competencias. Creemos que el ejercicio de divulgación de dichas providencias judiciales puede contribuir a mejorar la calidad de las decisiones que deben adoptar las entidades de todas las ramas del poder público que trabajan en temas agrarios y de tierras, así como las de los organismos de control. En forma paralela hemos adelantado

1. Numeral 1.º, art. 112, CPACA.

2. Numeral 10.º, art. 112, CPACA..

3. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 08001-23-31-000-1993-07655-01 (19597) (C. P. Enrique Gil Botero; 7 de febrero de 2011).

4. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).

estudio similar sobre los temas ambientales, también desde el análisis de las sentencias y de los conceptos emitidos en la Corporación.

Este aporte investigativo compromete solo a sus autores (y compiladores), sus alcances son meramente académicos y no es la posición oficial de la Corporación ni de las secciones, como tampoco de las entidades que han apoyado la publicación.

Se trata de aportar herramientas, desde el análisis de los pronunciamientos de esta corporación judicial, para contribuir a la protección de la biodiversidad y de la Amazonía colombiana, así como para combatir el duro flagelo de la deforestación. Al dar a conocer estas providencias en forma sistemática estamos contribuyendo, además, a la construcción de políticas públicas y a mejorar la calidad de las decisiones que jueces y administradores deben adoptar en estos temas.

Como se expondrá en esta publicación, el derecho agrario en Colombia ha tenido una evolución significativa a lo largo de los últimos cincuenta años. Aunque aún se considera como una materia en construcción y son muchos los retos que tienen las instituciones públicas, la existencia del derecho agrario se fundamenta en la regulación de las actuaciones administrativas relacionadas con la ordenación de la actividad rural, y de aspectos que son objeto de una intensa intervención pública: el estatuto de la propiedad agraria y la delimitación del marco en el que se puede adelantar la explotación económica³.

Puede decirse que el derecho agrario se compone de un conjunto de instrumentos jurídicos (normativos, jurisprudenciales y doctrinales), que regulan el ejercicio de las actividades agrarias, las garantías constitucionales, los derechos y deberes de los productores y las obligaciones de las instituciones públicas, con el objetivo de alcanzar una producción racional y una justicia social, teniendo en cuenta que las tierras, desde épocas históricas, han sido consideradas como la fuente principal de vida y subsistencia de los seres humanos, el factor principal de producción y la base para el desarrollo económico de las ciudades.

Para el Consejo de Estado, el derecho agrario se erige como un régimen diferenciado de la propiedad, cuyo ámbito de aplicación abarca asuntos de trascendencia social y jurídica, pues surge como respuesta directa a la industrialización y al cambio que, si bien supuso el crecimiento de las ciudades, también derivó en la falta de oportunidades en las áreas rurales y el consecuente desplazamiento masivo del campo a la ciudad⁴.

A pesar de que esta realidad no afectó el hecho de que la tierra continuara siendo la fuente principal del progreso económico, el derecho agrario ofrece, frente a la acumulación desmedida de tierras y la inequidad social, garantías que procuran el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de la población campesina, pues se enfoca en evitar la improductividad de la tierra a través del fomento del agro como única forma de garantizar que los campesinos y trabajadores del campo puedan alcanzar una vida digna⁵.

5. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).

Para este trabajo se han analizado aproximadamente 150 decisiones de la Corporación, entre sentencias y conceptos, así como algunas que han resuelto conflictos de competencia. El producto final es un documento organizado en cinco capítulos. El primero se ocupa de la llamada «Reforma Agraria», es decir de analizar sentencias y conceptos referidos a la función del Estado de asegurar el acceso progresivo a la propiedad y a otros servicios rurales dirigidos a mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. En este capítulo se estudian los pronunciamientos emitidos por esta corporación judicial a propósito de las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 160 de 1994, frente a la adquisición y subsidios para la adquisición de tierras, la unidad agrícola familiar (UAF) y las parcelaciones.

El segundo capítulo aborda el tema de los bienes baldíos, su noción y naturaleza jurídica, su evolución normativa, la institucionalidad que se ha ocupado de la materia (el Incora, el Incoder, la Unidad Nacional de Tierras), los procedimientos para la adjudicación de baldíos, el régimen probatorio, la adjudicación, la revocatoria, los procedimientos especiales, la recuperación, la clarificación de la propiedad, los deslindes de tierras de la nación y las servidumbres, entre otros aspectos.

El tercer capítulo se ocupa de la función social de la propiedad, eje articulador de las principales conquistas y frustraciones que en materia agraria y de tierras se han tenido en el país. En este capítulo se abordan temas como el de la evolución generada con la reforma de 1936, la función social de la propiedad agraria, la función social de la propiedad de los recursos naturales, la función social de la propiedad de los bienes

Para el Consejo de Estado, el derecho agrario se erige como un régimen diferenciado de la propiedad, cuyo ámbito de aplicación abarca asuntos de transcendencia social y jurídica, pues surge como respuesta directa de la industrialización y del cambio que, si bien supuso el crecimiento de las ciudades, también derivó en la falta de oportunidades en las áreas rurales y el consecuente desplazamiento masivo del campo a la ciudad.

fiscales, la función social de la propiedad de las entidades prestadoras de servicios públicos, el ordenamiento territorial, el derecho de propiedad, la limitación a la propiedad privada, la extinción del dominio y la expropiación, la extinción de dominio sobre tierras incultas y sobre bienes que hacen parte del patrimonio de entidades públicas, la expropiación judicial, la expropiación administrativa y las servidumbres.

El cuarto capítulo se refiere a la institucionalidad agraria en general, esto es, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural, como sucesores procesales. Y el quinto presenta aquellas claridades que nos quedan en aras de seguir contribuyendo a la discusión de las reformas referidas a los asuntos en cuestión.

Como puede verse aquí, por supuesto que no se trata de todos los temas que tienen que ver con la problemática agraria y de tierras del país, sino solo de aquellos que han llegado a las instancias contenciosa y consultiva del Consejo de Estado. Es un aporte académico para la construcción de políticas públicas, para la mejor elaboración de normas y la toma de decisiones administrativas sobre la materia y para apoyar a la rama judicial en los pronunciamientos que le corresponde emitir.

Óscar Darío Amaya Navas

Vicepresidente del Consejo de Estado

Coordinador general del proyecto







Capítulo primero

Reforma agraria

6. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012)..

7. *Ibidem*.

8. Ley 200 de 1936, «sobre el régimen de tierras» (16 de diciembre).

9. Navarrete, JP (2017). La tenencia y productividad de la tierra: la Ley 200 de 1936 a la luz del primer punto acordado en la mesa de La Habana. *Revista Divergencia* 23, pág. 103.

Introducción

Como es bien recordado, después de un largo período de hegemonía conservadora, en 1930 regresan al poder en el país las ideas liberales de la mano de Enrique Olaya Herrera y después de Alfonso López Pumarejo. Es en estos dos períodos en los que se producen cambios importantes en materia de reforma agraria. Según lo ha manifestado el Consejo de Estado, fueron varias las circunstancias sociales y económicas que el legislador tuvo en cuenta al momento de expedir las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y la 160 de 1994, por medio de la cuales nace y se institucionaliza el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y se establecen subsidios para la adquisición de tierras⁶.

En términos generales, el objetivo primordial de la reforma agraria, según lo cita el Consejo de Estado en la Sentencia del 5 de julio de 2012 al tenor de lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley 160 de 1994, es el siguiente:

[...] 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; la dotación de tierras a hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar y a las comunidades indígenas; el apoyo en los procesos de adquisición de tierras mediante créditos y subsidios directos; la generación de empleo productivo en el campo; el fomento de sistemas productivos que aseguren una adecuada explotación y utilización del agua y de las tierras rurales; la regulación de la ocupación y aprovechamiento de tierras baldías de la nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos; entre otros⁷ [subrayas en el texto original].

1. Ley 200 de 1936

La Ley 200 de 1936⁸, más conocida como la *ley sobre el régimen de tierras*, fue la primera aproximación normativa que pretendió contrarrestar el ambiente de enfrentamientos por la tierra y los conflictos sociales que se estaban presentando en aquella época en nuestro país. Como iniciativa del presidente Alfonso López Pumarejo, en su intento por «sosegar la atmósfera e impedir que se desencadenaran conflictos mayores», aparece esta disposición que entra a regular, entre otros asuntos, aspectos relacionados con «la legitimación del derecho de propiedad sobre ciertos terrenos de dudosa procedencia»⁹.

Este singular acontecimiento cobró especial importancia en la reforma de 1961, en vista de que parte de los terrenos adjudicados por el entonces naciente Incora tuvieron entonces que enfrentar la circunstancia de la extinción de dominio que se había permitido años antes con la expedición de la Ley 200 de 1936¹⁰.

Aunque en otro capítulo revisaremos la evolución del derecho de propiedad y su cambio de connotación a partir de la reforma constitucional de 1936 (que incluyó el concepto de función social de la propiedad consagrado ya en la Constitución Política de 1886), es menester mencionar aquí que esa nueva realidad constitucional se plasmó en nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 200 de 1936. Según el Consejo de Estado, la finalidad principal de esta norma

[...] fue la de otorgar un marco jurídico que sirviera al Estado para adelantar las políticas públicas encaminadas a la distribución equitativa de la tierra y la correcta explotación de los terrenos rurales, y otorgarle instrumentos para hacer cumplir estos objetivos, entre los cuales los más destacados fueron la enajenación voluntaria, la expropiación y la extinción de dominio¹¹.

Adicional a lo anterior, la Ley 200 de 1936 se ocupó de desarrollar asuntos relacionados con los bienes baldíos de la nación y estableció el régimen para su manejo, así como también la acreditación de la propiedad privada sobre dichos terrenos y la reglamentación de la prescripción adquisitiva de los predios rurales y urbanos¹². De esta forma les reconoció derechos a los trabajadores agrarios y contribuyó a la adquisición de tierras por parte de quienes la habían trabajado y explotado económicamente.

2. Ley 135 de 1961

La Ley 135 de 1961¹³, *sobre la reforma social agraria*, tuvo como principal finalidad reformar la estructura social agraria por medio de instrumentos que permitieran eliminar la desigualdad en la tenencia de las tierras o su fraccionamiento antieconómico. Tal como lo advirtió en el artículo 1.º, esta ley se inspiró en el principio del bien común y en la necesidad de extender a más sectores de la población rural el ejercicio del derecho a la propiedad, en armonía con su función social y el interés general.

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Ley 135 de 1961:

[...] entendió el verdadero anhelo nacional de lograr una estructura social agraria acorde con las necesidades y exigencias del campo, señalando,

10. Navarrete, JP (2017). La tenencia y productividad de la tierra: la Ley 200 de 1936 a la luz del primer punto acordado en la mesa de La Habana. *Revista Divergencia* 23, pág. 103.

11. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).

12. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2018-00096-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 25 de septiembre de 2018).

13. Ley 135 de 1961, «sobre reforma social agraria» (20 de diciembre). D. O. 30 691.

14. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 2488 (C. P. José Alejandro Bonivento Fernández; 17 de noviembre de 1983).

15. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 3469 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 15 de marzo de 1985).

entre otros aspectos, procedimientos encaminados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y la de fomento a la adecuada explotación de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento [...]¹⁴.

En Sentencia del 15 de marzo 1985¹⁵, la Sección Tercera del Consejo de Estado reconoce los fines de esta reforma social agraria contenidos en el artículo 1.º, que servirían de interpretación y guía para la ejecución de las políticas planteadas por el Gobierno, así:

[...] *Primero*. 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; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal.

Segundo. Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento.

Tercero. Acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas apropiadas, y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

Cuarto. Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra.

Quinto. Elevar el nivel de la vida de la población campesina, como consecuencia de las medidas ya indicadas y también por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y, conservación de los productos y el fomento de las cooperativas.

Sexto. Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales [...].

Para el cumplimiento, entonces, de los objetivos formulados, la Ley 135 de 1961 creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). El Congreso de la República facultó a esta entidad para que, entre otros asuntos:

- administrara a nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, las adjudicara y constituyera reservas, así como también adoptara las medidas correspondientes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías o incumplimiento de los requisitos para su adjudicación, y extinción de dominio privado;
- se encargara del procedimiento de clarificación de las tierras, desde el punto de vista de la propiedad, en aras de establecer con mayor exactitud las que pertenecen al Estado;
- promoviera las labores de recuperación de tierras, parcelación o concentraciones parcelarias en las zonas de minifundio;
- hiciera las dotaciones de tierras en las colonizaciones y prestara la ayuda técnica y financiera a los cultivadores para su establecimiento en dichas tierras y la adecuada explotación de los productos agrícolas¹⁶.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Decisión del 25 de septiembre de 2018¹⁷, manifestó que el Gobierno nacional, a través de la Ley 135 de 1961, fomentó el acceso a la propiedad y el trabajo agrario de los campesinos del país, al regular las siguientes herramientas o procesos administrativos: i) la adjudicación de baldíos; ii) las colonizaciones dirigidas; iii) las unidades agrícolas familiares (UAF) y iv) las parcelaciones.

3. Ley 160 de 1994

La Ley 160 de 1994¹⁸ entró a regir el 5 de agosto del mismo año. Con esta disposición 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».

Este Sistema Nacional de Reforma Agraria se constituye «[...] como un mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina [...]»¹⁹.

Inspirado en el mandato constitucional del artículo 64, la Ley 160 pretendió, en su momento, «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»²⁰, por lo que esta norma ha sido considerada de importancia mayúscula para la evolución del derecho agrario en Colombia, y su vigencia, salvo algunas disposiciones, se mantiene hasta la actualidad.

El alcance de la Ley 160 de 1994 lo señala el Consejo de Estado, en Sentencia del 9 de diciembre de 2009, al indicar que la Constitución Política

16. Ley 135 de 1961, «sobre reforma social agraria» (15 de diciembre). D. O. 30 691.

17. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2018-00096-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 25 de septiembre de 2018).

18. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

19. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 73001-23-31-000-1999-02418-01 (30626) (C. P. Hernán Andrade Rincón; 12 de febrero de 2015).

20. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

21. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso. 47001-23-31-000-2009-00170-01 (AC) (C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; 9 de diciembre de 2009).

22. De los Ríos, F. (2011). *Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral*. Scielo, pág. 15.

23. *Ibidem*, pág. 16.

24. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Proceso 73001-23-31-000-1998-02308-01 (18656) (C. P. Ramiro Saavedra Becerra; 2 de diciembre de 2008).

de 1991, bajo lo preceptuado en sus artículos 64, 65, 66 y 311, consigna como deber del Estado colombiano promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial²¹.

Según lo disponen los tratadistas Ángela María Franco-Cañas e Ignacio de los Ríos, con la expedición de esta norma se realizaron cambios profundos al concepto tradicional, clásico y socialista de la reforma agraria (RA), y pasó a ser un mecanismo en el que la propiedad se adquiría por compra directa por parte de los campesinos²². El Estado, por tanto, a través del Incora, fungía como intermediario en las negociaciones entre estos y los propietarios de las tierras, y se encargaba de entregar el respectivo subsidio. Así lo explicaron:

[...] El concepto de RA en esta fase consistió en un mecanismo para afectar la estructura agraria, a través de la redistribución de tierras por mercado, es decir, mediante la compra directa de tierras por parte de los campesinos, subsidiada de forma parcial por el Estado y mediada por la acción institucional del Incora [...] ²³.

Este Sistema Nacional de Reforma Agraria se constituye como un mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina.

En el 2008, frente al sistema de adjudicación de tierras que propuso la Ley 160 de 1994, el Consejo de Estado manifiesta lo siguiente:

[...] La Ley de Reforma Agraria [...] consagró como mecanismo para lograr la adquisición de tierras por parte de campesinos y personas que pudieran ser considerados sujetos de la Reforma Agraria, al lado de la adjudicación de baldíos y de la adquisición o expropiación de tierras de propiedad privada por parte del INCORA para destinarlas a tales programas, el de la negociación directa entre los interesados en adquirir tierras, y los propietarios de predios que se ajustasen

a las condiciones necesarias para formar parte de los programas de reforma agraria [...]

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el programa de Reforma Agraria contenido en la Ley 160 de 1994, no se limitaba a propiciar la adquisición de tierras por parte de la población campesina, sino que debía propender por la adecuada explotación de los predios que hicieran parte de los planes de dicha Reforma; sólo mediante la planificación y organización de esa explotación, podría lograrse la generación de empleo productivo en el campo y por ende, un mejor nivel de vida para la población del sector rural o población campesina, que ha sido finalidad primordial que siempre ha justificado la expedición de toda la normatividad en materia de Reforma Agraria [...] ²⁴.

La Ley 160 de 1994 contiene, en su artículo 1.º, nueve objetivos específicos dentro de los cuales podemos destacar:

- promover y consolidar la paz, a través de la justicia social y el bienestar de la población;
- eliminar la inequitativa concentración de la propiedad y dotar de tierras a hombres y mujeres campesinas de escasos recursos y apoyarlos en la adquisición de tierras a través del crédito o subsidio;
- generar empleo productivo en el campo;
- impulsar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales, e incultas o deficientemente aprovechadas;
- aumentar la producción agrícola, y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, entre otras más, que aportan en demasía al sistema agrario en Colombia.

En este orden de ideas, la garantía perseguida con esta disposición no solo se encamina a la protección de las personas que residen en el campo, sino, también, a los bienes que de él se generan, tanto en su aspecto estático como en el dinámico, «cuando actúan conjuntados, constituyendo la empresa agraria como base de la producción agrícola»²⁵.

Además de referirse a la negociación voluntaria entre propietarios de las tierras y campesinos, esta norma también desarrolló otros asuntos relevantes como la adquisición de tierras, su expropiación, las unidades agrícolas familiares (UAF), los baldíos nacionales y los resguardos indígenas, entre otros.

4. Adquisición de tierras

Desde 1987 el Consejo de Estado se ha venido pronunciando sobre el tema de la adquisición de tierras, entendida como aquella facultad que la Ley 135 de 1961, en su artículo 54, le confirió al Incora, con el propósito de dar cumplimiento a los fines consagrados en dicha ley, esto es, el bien común y «...la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural de la propiedad...»²⁶.

Pues bien, en Providencia del 27 de octubre de 1987, la Sala Plena del Consejo de Estado se refiere a los mecanismos mediante los cuales el Incora podía adquirir tierras de propiedad privada: «mediante el procedimiento de la negociación directa en compraventa o permuta voluntarias o por el procedimiento de la expropiación para incorporarlas a los programas y finalidades previstos en la ley agraria»²⁷.

25. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1996-03031-01 (13031) (C. P. Enrique Gil Botero; 11 de julio de 2013).

26. Ley 135 de 1961, «sobre reforma social agraria» (15 de diciembre). D. O: 30 691.

27. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sala Plena. Proceso R-038 (C. P. Reynaldo Arciniegas Baedeker; 27 de octubre de 1987).

28. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 407 (C. P. Jaime Betancur Cuartas; 25 de octubre de 1991).

29. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-EXP1992-N7199 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 3 de diciembre de 1992).

30. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-EXP1989-N2675 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 3 de marzo de 1989).

En decisión del año 1991, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado complementa lo anterior en los siguientes términos:

[...] Dentro de la actuación administrativa de adquisición de inmuebles para efectos de la reforma agraria, está prevista la negociación directa por medio de la cual se busca un acuerdo entre el Incora y los particulares, sobre las condiciones de la venta de los respectivos inmuebles. Si los propietarios no aceptan las ofertas del Instituto, su Gerente General ordenar[á] mediante resolución que se adelante la correspondiente expropiación de los predios requeridos [...]»²⁸.

Frente a la finalidad de la adquisición de tierras privadas por parte del Incora, el Consejo de Estado, en Sentencia del 3 de diciembre de 1992, señaló que:

[...] Esa facultad se inspira en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural el ejercicio del derecho a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social y por tanto también guarda íntima relación con la necesidad de conciliar el interés de la sociedad con el privado²⁹.

El Consejo de Estado, en Providencia del 3 de marzo de 1989, recordó que los propietarios rurales y dueños de predios se encontraban sometidos también a la ley agraria y que, frente a ellos, el Incora podía seguir procedimientos de adquisición de tierras de conformidad con la ley. Así las cosas, esta corporación explicó que cuando el procedimiento se adelantaba dentro de los parámetros del ordenamiento jurídico y el bien pasaba a manos del Instituto, no se podía hablar propiamente de perjuicios, «por el sólo hecho del procedimiento así cumplido»³⁰.

Ahora bien, el segundo objetivo que estableció el artículo 1.º de la Ley 160 de 1994 se refiere a la dotación de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la posean, a los minifundistas, a las mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales establecidos por el Gobierno nacional.

El artículo 31 de esta ley, que desarrolla la adquisición de tierras, es una de las múltiples expresiones del deber del Estado, consignado en la Constitución Política, de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural de la nación. Pues bien, este apartado dispone que el Incoder, o quien haga sus veces, puede «adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de

derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública»³¹, exclusivamente en los siguientes casos:

- a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;
- b) dotar [sic] de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;
- c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico³².

4.1. Adquisición de tierras para las comunidades indígenas

En el 2014³³ el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formuló una consulta ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, relacionada con la facultad del Incoder para la compra-venta de predios destinados a las comunidades indígenas dentro del término de vigencia de la Ley de Garantías Electorales.

En el análisis de la normativa aplicable, la Sala se pronunció sobre el procedimiento administrativo de adquisición de predios para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas, a cargo en ese momento del Incoder.

En primer lugar, la Sala rescató que la Ley 160 de 1994 perseguía la realización de importantes finalidades y deberes de carácter programático a cargo del Estado, como el de permitir el acceso a la propiedad de la tierra a grupos de especial relevancia desde el punto de vista constitucional; por un lado, de los trabajadores agrícolas (de manera especial quienes se encontraran en condiciones de pobreza y marginalidad) y, por el otro, de las comunidades indígenas³⁴.

Para tal efecto, entonces, la Sala resaltó que la aludida Ley 160, en su artículo 12, le asignó como función al Incoder «estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos en beneficio de las respectivas parcialidades». Asimismo, se estableció un procedimiento para el cumplimiento de esas funciones, entre las cuales se encontraban la adquisición y la adjudicación de tierras.

Según lo dispuesto en la Ley 160, particularmente en el artículo 33, el Consejo de Estado señaló que la adquisición de predios para las comunidades destinatarias que indica la norma, tenía dos posibilidades:

31. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

32. *Ibidem*.

33. Consejo de Estado. Sala de Consulta. Proceso 11001-03-06-000-2014-00119-00 (2212) (C. P. Álvaro Namén Vargas; 21 de mayo de 2014).

34. *Ibidem*.

35. Consejo de Estado. Sala de Consulta. Proceso 11001-03-06-000-2014-00119-00 (2212) (C. P. Álvaro Namén Vargas; 21 de mayo de 2014).

36. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2013-00440-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 12 de marzo de 2014).

[...] En primer lugar se constituye una etapa de negociación directa con el particular. Si el proceso de negociación directa resulta exitoso se pasa al proceso de promesa de compraventa y posterior perfeccionamiento del contrato. Si el proceso de negociación fracasa empieza la etapa expropiatoria la cual culmina con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado.

Así, en los casos de negociación directa de la Ley 160 de 1994 se tiene que la identificación y valoración de los predios la hace el INCODER. De igual forma, el instituto adelanta los trámites para hacer la oferta al propietario del predio y cumple con la obligación de pago frente al vendedor. Como se advierte, este proceso de compra de los predios obviamente no admite la posibilidad de que concurra pluralidad de oferentes ni de llevar a cabo un proceso de licitación pública [...]³⁵.

No obstante, respecto al asunto que fue objeto de consulta, la Sala advirtió que si en el proceso de negociación directa de la referida ley el Incoder llega a un acuerdo con un particular para adquirir un predio con destino a las comunidades indígenas, ese negocio jurídico queda afectado por la prohibición temporal a la contratación directa durante los cuatro meses anteriores a las elecciones presidenciales y hasta la realización de la segunda vuelta, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 996 de 2005.

En ese mismo año 2014, la Sala de Consulta y Servicio Civil conoció de un conflicto de competencias administrativas que se suscitó entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y la empresa Urrá S. A., E. S. P., relacionado con la entrega de las tierras que ampliaron el resguardo indígena del pueblo embera katio del Alto Sinú, a manera de compensación y retribución por el impacto derivado de la construcción de la central hidroeléctrica Urrá I³⁶.

En sus consideraciones, la Sala de Consulta reconoce que parte central del objeto de la Ley 160 de 1994, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.º, era la dotación de tierras a las comunidades indígenas, y reitera la función establecida en el artículo 12.

Para el cumplimiento de tal deber, la Sala de Consulta destaca que el artículo 85 de la ley mencionada indica que el Instituto ha de llevar a cabo el estudio de los títulos con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos, y que procederá al saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad. Así mismo, el parágrafo 1.º consigna que las tierras deben ser entregadas a título gratuito a los cabildos o autoridades tradicionales, para que, según las normas que les rigen, las administren y entreguen de forma equitativa entre todas las familias que los conforman.

Pues bien, del análisis normativo realizado, esta Sala considera que:

[...] De conformidad con el inciso segundo del artículo 85, al INCODER compete el saneamiento de las tierras que constituyan o amplíen un resguardo indígena cuando ellas estén ocupadas por personas que no pertenezcan a la comunidad. La actuación administrativa de saneamiento es indispensable para cumplir con el mandato legal del párrafo 1° del mismo artículo y la finalidad que en este se consagra, a saber, la obligación, también del INCODER, de hacer entrega de las tierras, a título gratuito, a las autoridades tradicionales para que estas las administren y las distribuyan entre las familias que conforman la respectiva comunidad.

Se tiene entonces que, por mandato legal, la entrega debe ser material porque de no ser lo carecería de sentido la obligación de saneamiento que la ley impone al INCODER y tampoco podrían realizarse por la respectiva comunidad las actividades de administración y distribución entre las familias que la integran.

Dicho de otra manera, la Ley 160 regula la transferencia de la propiedad de los bienes inmuebles rurales a las comunidades indígenas bajo las mismas reglas generales establecidas en el Código Civil, que contemplan la entrega del bien con la facultad e intención de transferir el dominio, esto es, el derecho real para gozar y disponer del bien conforme a la ley y con respeto del derecho ajeno, lo cual se traduce para el propietario en la posesión pacífica y tranquila del bien.

Dentro del marco legal mencionado, la entrega de las tierras que integren los resguardos indígenas debe permitir el ejercicio del derecho de propiedad y por eso el artículo 18 del Decreto 2164 de 1995, reglamentario de la Ley 160 en el capítulo sobre resguardos indígenas califica expresamente dicha entrega como “material”, pues se trata de que la comunidad indígena quede en posesión efectiva y pacífica de su territorio [...]³⁷.

Precisado lo anterior, la Sala de Consulta declara la competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, como autoridad competente para, en este caso, culminar el trámite administrativo de entrega material de las tierras que ampliaron el resguardo indígena del pueblo embera katio del Alto Sinú, en cumplimiento de las funciones asignadas por la Ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 2164 de 1995.

37. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2013-00440-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 12 de marzo de 2014).

La Sala rescató que la Ley 160 de 1994 perseguía la realización de importantes finalidades y deberes de carácter programático a cargo del Estado, como el de permitir el acceso a la propiedad de la tierra a grupos de especial relevancia desde el punto de vista constitucional.

38. Numeral segundo, artículo 1.º y numeral c, artículo 31 de la Ley 160 de 1994.

39. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso 47001-23-31-000-2009-00170-01 (AC) (C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; 9 de diciembre de 2009).

40. *Ibidem*.

4.2. Adquisición de tierras para la población desplazada

Ahora bien, en relación con los beneficiarios de programas especiales de dotación de tierras establecidos por el Gobierno nacional³⁸, la Sección Segunda del Consejo de Estado, en Sentencia del 9 de diciembre de 2009³⁹, hace un reconocimiento importante sobre la población desplazada. En primer lugar, establece que, en la búsqueda de la equidad por medio de la adquisición de tierras, como finalidad perseguida con la expedición de esta ley, se tienen unos destinatarios específicos, a quienes se les exige una condición socioeconómica desfavorecida que los hace poseedores de un estatus de vulnerabilidad.

En la mencionada sentencia, la Sección Segunda hace especial énfasis en la calidad de beneficiario de programas especiales, advirtiendo que tal asunto encuentra relación con el objetivo de la ley de consolidar la paz a través de mecanismos que materialicen la justicia social y la democracia participativa, y subraya que la población víctima del desplazamiento forzado se encuentra cobijada por la política de la reforma agraria. Prueba de lo anterior, según esta corporación, se logra apreciar en el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, relacionado con el subsidio y crédito para la compra de tierras.

Frente a lo anterior, el Consejo de Estado concluye que:

[...] La participación del desplazado en este contexto adquiere una calidad especial, toda vez que se reconoce en interpretación del artículo 1º de la Ley, que la propuesta de política estatal es incluir a quienes involuntariamente han sido desplazados del campo, como una forma de buscar el cumplimiento del objetivo de justicia social, democracia participativa, y equitativa repartición de las tierras. El otorgamiento de un estatus preferencial, avoca que en materia de adjudicación de tierras, si bien se reconocen destinatarios específicos como los ya citados del artículo 20, también es cierto, que para los casos de desplazados, quienes valga reiterar también son beneficiarios expresos de la Ley, el referido trato contiene un carácter especial [...]⁴⁰.

5. Subsidios para la adquisición de tierras

En aras de promover el acceso progresivo a la tierra, el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 estableció un subsidio integral de reforma agraria. En la última modificación que introdujo la Ley 1753 de 2015 sobre este artículo, antes de su derogatoria, se estatuyó que el subsidio se daba con cargo al presupuesto del Incoder, de la entidad que hiciera sus veces, hasta por el 100 % del valor de la tierra o de los requerimientos

financieros para el proyecto productivo agropecuario, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los beneficiados. Este subsidio equivalía al valor de una unidad agrícola familiar y era otorgado por una sola vez a familias campesinas de escasos recursos⁴¹.

La función de este subsidio resultaba indispensable para destinar tierras a nuevos propietarios y para generar ingresos equivalentes a su trabajo en el campo, beneficiando a sus familias y garantizándoles un mejoramiento en su calidad de vida, dado que los sujetos que podían acceder a este beneficio eran los campesinos que carecían de tierra propia, y aquellos que realizaban labores rurales y se encontraban en condiciones de pobreza y marginalidad. Adicionalmente, la Ley 160 de 1994 permitió dar prioridad a las mujeres campesinas jefes de hogar que se encontraban desprotegidas económica y socialmente⁴².

Según lo disponía el texto original del artículo 22 de la Ley 160 de 1994, «todo adjudicatario de tierras del Incora adquiriría, por ese solo hecho, el derecho al subsidio de tierras, “cuyo otorgamiento se hacía efectivo al momento en que garantizara el crédito complementario para culminar la negociación”»⁴³.

En los artículos 26 y siguientes de la citada Ley 160 se consagró el procedimiento que debía cumplir el Instituto para apoyar y promover el acceso a la tierra por parte de campesinos beneficiarios del subsidio, así como también el procedimiento frente a los propietarios vendedores de las tierras, con la finalidad de concretar un negocio jurídico justo para ambas partes⁴⁴.

Lo anterior significaba que una vez el Instituto incluyera como beneficiario del subsidio a un campesino para la adquisición de una tierra, y perfeccionado el acuerdo de negociación con el vendedor, distinto del negocio de compraventa (que era posterior), la entidad pública expedía una certificación al campesino, con la finalidad de que pudiera iniciar los trámites ante la entidad financiera correspondiente para acceder al crédito complementario⁴⁵.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia del 12 de febrero de 2015, reunió, con base en las normas señaladas, las características del papel que la ley le atribuyó al Incora en el marco de las negociaciones voluntarias entre campesinos y propietarios para la adquisición de predios, así:

[...] i) Una vez el INCORA incluyera como beneficiario de subsidio a un campesino para la adquisición de un predio rural y perfeccionado el

41. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

42. *Ibidem*.

43. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 73001-23-31-000-1999-02418-01 (30626) (C. P. Hernán Andrade Rincón; 12 de febrero de 2015).

44. *Ibidem*.

45. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 73001-23-31-000-1998-02308-01 (18656) (C. P. Ramiro Saavedra Becerra; 2 de diciembre de 2008).

46. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 73001-23-31-000-1999-02418-01 (30626) (C. P. Hernán Andrade Rincón; 12 de febrero de 2015).

47. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-1997-08745-01 (16178) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 20 de febrero de 2008).

48. Al respecto ver sentencias: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 73001-23-31-000-1999-02418-01 (30626) (C. P. Hernán Andrade Rincón; 12 de febrero de 2015) y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 73001-23-31-000-1998-02308-01 (18656) (C. P. Ramiro Saavedra Becerra; 2 de diciembre de 2008).

acuerdo de negociación con el vendedor, dicha entidad pública debía expedir una certificación al campesino interesado, para efectos de que éste pudiera tramitar ante la entidad financiera -como la Caja Agraria- la obtención del crédito necesario para completar el valor total de adquisición del predio, lo que la Ley 160 de 1994 denomina “crédito complementario”, para que posteriormente las partes celebraran el respectivo contrato de compraventa.

i) Los procedimientos de negociación, [sic] podían darse por iniciativa de los campesinos o por iniciativa de los propietarios de los predios, en coordinación con las oficinas regionales del INCORA; esta entidad debía verificar si los campesinos interesados en adquirir tierras reunían los requisitos que se señalaran para ser beneficiarios de los programas de adjudicación, así como los contemplados para el otorgamiento del crédito; también consultaría al propietario del bien, para establecer si estaba interesado en negociar su finca según los procedimientos y disposiciones de la Ley 160 de 1994 y constataría si el predio que deseaban adquirir los campesinos cumple con las condiciones necesarias, para lo cual se realizaría una visita por funcionarios de la entidad.

iii) Satisfechos los requisitos y procedimientos anteriormente descritos, los campesinos interesados y los propietarios procederían a suscribir y formalizar los documentos relacionados con la compraventa de inmuebles rurales, conforme a las disposiciones vigentes⁴⁶ [comillas en el texto original].

La responsabilidad del Incora, o del que hiciere sus veces, según la jurisprudencia del Consejo de Estado en estos asuntos, no solo se derivaba del otorgamiento del subsidio correspondiente, sino que, también, abarcaba el deber de participar activamente al lado de las partes en la concreción del negocio jurídico de compraventa, así como el de velar por que el porcentaje restante del valor del predio también pudiera ser cubierto por los compradores mediante los créditos complementarios⁴⁷.

Esta obligación de la entidad pública era de tal magnitud que el Consejo de Estado, en varios pronunciamientos, encontró probada su responsabilidad patrimonial, en algunos eventos en los que la omisión ocasionó la negativa de la entidad financiera a la solicitud del crédito complementario por parte de los campesinos para la adquisición de los predios⁴⁸. Así lo subrayó esta corporación:

[...] En efecto, como se evidencia de las pruebas allegadas al plenario si bien es cierto que el INCORA, en los términos de la Ley 160 de 1994 y de los Decretos reglamentarios 1031 y 1032 de 1995, no hace parte del contrato de compraventa ni del contrato de crédito complementario, no

lo es menos que de acuerdo a la normativa transcrita sí le correspondía asesorar a los campesinos beneficiarios del subsidio en la obtención del referido crédito complementario, como también se encontraba obligado a verificar tanto las condiciones para el otorgamiento de subsidio como los requisitos necesarios para la obtención de dicho crédito, en otras palabras la regulación normativa de la adquisición de predios por negociación directa entre campesinos beneficiarios y propietarios generó la obligación, para el INCORA, de verificar la elegibilidad de los beneficiarios para el acceso al crédito [...]⁴⁹.

49. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 73001-23-31-000-1999-02418-01 (30626) (C. P. Hernán Andrade Rincón; 12 de febrero de 2015).

50. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 73001-23-31-000-1998-02308-01 (18656) (C. P. Ramiro Saavedra Becerra; 2 de diciembre de 2008).

Adicionalmente, en esa Sentencia, la Sección Tercera pudo constatar que cuando los campesinos beneficiarios se convirtieron en propietarios de los predios, algunos de ellos no cumplían con los requisitos consagrados en la norma para acceder a dichos subsidios. Este y otros inconvenientes adicionales ratificaron la decisión del Consejo de Estado de declarar la responsabilidad patrimonial del Incora, dado que los campesinos habían depositado su confianza en dicho instituto para que el procedimiento se llevara a cabo de forma eficaz y efectiva, y este había incumplido su deber de prestar asesoría técnica, administrativa y financiera adecuada a las partes en el negocio.

En la Sentencia del 2 de diciembre de 2008 lo dijo de esta manera:

[...] La actitud pasiva y descuidada de los funcionarios del INCORA la que condujo a que finalmente no se efectuara por parte de la Caja Agraria, el desembolso del crédito complementario que era necesario para el pago total del predio rural vendido por los demandantes dentro del programa de Reforma Agraria a cargo de la entidad demandada, porque si bien es cierto los más interesados en que tal desembolso se produjera eran ellos, a la entidad estatal le correspondía velar porque finalmente se realizaré el pago, garantizando de esta forma los derechos de quienes [---], también hacían parte de los sujetos de la Reforma Agraria, esto es los vendedores del predio rural destinado al cumplimiento de las finalidades propias de dicho programa [...]⁵⁰.

Como en todo negocio jurídico se generan obligaciones para ambas partes, en este caso los campesinos también tenían ciertos deberes que cumplir, tal como se evidencia en la Sentencia del 24 de marzo de 2011, en la cual la Sección Tercera del Consejo de Estado revoca una decisión expedida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el sentido de declarar la responsabilidad patrimonial del Incora por la operación administrativa adelantada en el proceso de adquisición de un predio rural denominado Tucucito-La Loma, en el municipio de Bercerril (Cesar), teniendo en cuenta que, de conformidad con las pruebas allegadas al proceso, el Incora cumplió con sus obligaciones de apoyo, asesoramiento y acompañamiento a los campesinos beneficiarios del

51. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 20001-23-31-000-1998-03821-01 (18065) (C. P. Enrique Gil Botero; 24 de marzo de 2011).

52. Decreto 1330 de 2020 [Ministerio de Agricultura], «por el cual se adiciona el Título 22 a la parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras» (6 de octubre).

53. *Ibidem*.

54. Ley 135 de 1961, «sobre la reforma agraria» (15 de diciembre). D. O. 20 691.

subsidio para adquisición de tierra, y que la omisión en este caso derivó en el no pago del porcentaje restante del valor de inmueble por parte de los compradores, a pesar de que, según el acuerdo, tal porcentaje sería cancelado con sus propios recursos o con un crédito solicitado ante una entidad financiera⁵¹.

Ahora bien, a pesar de la derogatoria de los artículos de la Ley 160 de 1994 que contemplaron el subsidio para la adquisición de tierras, en la actualidad existen programas ofrecidos por el Gobierno para ayudar a los campesinos a acceder a la tierra, en virtud del mandato constitucional, que aún sigue vigente, según el cual el Estado debe promover y garantizar el acceso progresivo a estos bienes.

Puntualmente, podemos referirnos al Decreto 1330 de 2020, que reglamenta la operación del subsidio integral de acceso a tierras (SIAT), creado mediante el Decreto Ley 902 de 2017. Según se consigna en esta disposición reglamentaria, el SIAT se compone de cuatro elementos, a saber: i) el valor del predio por adquirir; ii) el monto de los gastos notariales y el registro; iii) los gastos de subdivisión del bien cuando proceda; iv) el proyecto productivo⁵².

Los predios que se adquieran mediante el SIAT serán destinados a la constitución de una unidad agrícola familiar, que permita generar a una familia entre dos (2) y dos y medio (2,5) salarios mínimos mensuales legales vigentes⁵³.

6. Unidad agrícola familiar (UAF)

La unidad agrícola familiar es uno de los instrumentos del derecho agrario en Colombia y se creó con la finalidad de eliminar la concentración inequitativa de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, y dotar de tierras a hombres y mujeres campesinas de escasos recursos; presupuestos que, como se ha analizado, motivaron la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria en Colombia.

La Ley 135 de 1961 definió las bases para consolidar la denominada unidad agrícola familiar. En su artículo 50 consagró esta figura como «la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia, [...] sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña al núcleo familiar»⁵⁴.

De manera posterior, este concepto se amplió de tal forma que la UAF se concibe como

[...] la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión específica, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio⁵⁵.

En este orden de ideas, el objetivo primordial de las UAF era garantizar la productividad de las propiedades rurales y, de esta forma, no solo satisfacer las necesidades de las familias campesinas, sino, también, la generación de un ahorro propio. Estas unidades, por tanto, nacieron para reforzar el alcance de la política agraria del país y se constituyeron como el mínimo vital que permitía a una familia rural vivir de manera digna⁵⁶.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto del 29 de noviembre de 2012, señaló que:

[...] La Unidad Agrícola Familiar tiene por objeto garantizar propiedades rurales productivas que razonablemente permitan la satisfacción de las necesidades básicas de las familias campesinas y la generación de ahorro propio según cada zona o región del país, de forma que es dentro de ese límite en que se desarrolla la facultad del Estado de hacer efectivo el acceso a la propiedad rural [...]⁵⁷.

Así pues, las UAF sirven como forma de distribución equitativa de la tierra con vocación agropecuaria, con el propósito de generar o servir de ingreso mínimo a aquellas familias que se dedican a trabajar la tierra y a la producción en pequeña escala.

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto por el Consejo de Estado en Sentencia del 7 de noviembre de 2012, otro de los propósitos por los cuales el legislador creó esta figura se derivó de la necesidad de combatir el latifundio y minifundio como formas improductivas de la tierra. Esta circunstancia ocurría cuando la distribución de parcelas no se aseguraba a la mayor parte de la población campesina, o en aquellos casos en los que, teniendo el dominio, posesión o tenencia sobre una finca, su extensión no fuere suficiente para conseguir una producción eficiente⁵⁸.

En efecto, el artículo 47 de la Ley 160 de 1994 estableció que:

[...] El Instituto adelantará programas de adquisición y dotación de tierras en zonas de minifundio, con el objeto de completar el tamaño de las unidades de producción existentes, o establecer Unidades Agrícolas Familiares especiales, según las características de los predios y la región, la

55. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O.: 41 479.

56. Botía, W. (2019). Unidad Agrícola Familiar (UAF), instrumento de política pública agropecuaria en Colombia. *Revista Pensamiento y Acción*, 27.

57. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2012-00063-00 (2114) (C. P. Luis Fernando Álvarez; 29 de noviembre de 2012).

58. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 05001-23-31-000-2003-02308-01 (37046) (C. P. Enrique Gil Botero; 7 de noviembre de 2012). Reiterado en Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1996-03031-01 (13031) (C. P. Enrique Gil Botero; 11 de julio de 2013).

59. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O.: 41479.

60. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 23001-23-33-000-2010-00475-01 (C. P. Hernando Sánchez Sánchez; 9 de agosto de 2019).

61. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 05001-23-31-000-2003-02308-01 (37046) (C. P. Enrique Gil Botero; 7 de noviembre de 2012).

62. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2018-00096-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 25 de septiembre de 2018).

clase de cultivos, las posibilidades de comercialización y demás factores de desarrollo que permitan mejorar la productividad [...]»⁵⁹.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha conocido y desarrollado este asunto en varios pronunciamientos. Aunado a lo que se ha expuesto, en Sentencia del 9 de agosto de 2019, la Sección Primera define la UAF como una forma de propiedad agraria, sujeta a condiciones especiales, que favorece al desarrollo de proyectos productivos encaminados a promover el mejoramiento de la calidad de vida de las personas beneficiarias con las adjudicaciones. Así mismo, explica que cuando no se cumplen esas condiciones o reglas especiales «este derecho está sujeto a expropiación o reversión»⁶⁰.

En otra providencia, esta corporación explica las reglas o condiciones impuestas por el legislador para asegurar una repartición equitativa de las UAF, así:

[...] 1. La prohibición de que un solo titular pueda ejercer dominio, posesión o tenencia a algún título, de más de una unidad agrícola familiar.

2. La prohibición de su fraccionamiento por debajo de la extensión determinada por el Incora (hoy Incoder).

3. La prohibición de adjudicación a aquellas personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos legales mensuales.

4. La prohibición de efectuar titulaciones de baldíos a favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

5. La obligación de pedir autorización al Incora (hoy Incoder) y protocolizarla en aquellos casos en los que se pretenda enajenar bienes inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de baldíos nacionales, cuando con tales actos o contratos se pretenda su fraccionamiento.

6. La imposibilidad de gravar con hipoteca el bien adjudicado a menos que se haga para garantizar las obligaciones derivadas de créditos agropecuarios otorgados por entidades financieras [...]»⁶¹.

Las UAF sirven como forma de distribución equitativa de la tierra con vocación agropecuaria, con el propósito de generar o servir de ingreso mínimo a aquellas familias que se dedican a trabajar la tierra y a la producción en pequeña escala campesina.

Respecto al funcionamiento de esta figura, la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Decisión del 25 de septiembre de 2018⁶², concluyó lo siguiente:

- i) A través de las Unidades Agrícolas Familiares el Estado adjudica predios y otorga subsidios a las personas de escasos recursos, que, además, trabajan en el campo, con el fin de fomentar el desarrollo rural;
- ii) la adjudicación está sujeta al cumplimiento de una serie de condiciones, so pena que se restituya a favor del Estado, tanto el predio, como el subsidio;
- iii) para garantizar el cumplimiento de las condiciones se estableció la condición resolutoria;
- iv) el adjudicatario solo puede disponer del predio cuando transcurran 15 años sin que acaezca alguna de las condiciones que el Estado estableció para hacer uso de la condición resolutoria;
- v) en caso de que el adjudicatario pretenda enajenar el predio, deberá informar a la autoridad tierras competente para que haga uso de la primera opción de compra o en caso negativo autorizar su enajenación.

63. Real Academia de la Lengua Española. Parcela. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 18 de julio de 2023, de: <https://dle.rae.es/parcela?m=form>

64. Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia de la Colonia a la creación del Frente Nacional*. Universidad Nacional de Colombia, págs. 338 y 339.

7. Parcelaciones

Según la Real Academia de la Lengua Española, una parcela es una «porción pequeña de terreno, de ordinario sobrante de otra mayor que se ha comprado, expropiado o adjudicado»⁶³. En este orden de ideas, parcelación vendría siendo, de acuerdo con la definición que también trae la RAE, la «acción y efecto de parcelar», es decir, de dividir un terreno de mayor extensión en partes pequeñas.

La historia sobre las parcelaciones en Colombia nos muestra que esta figura del derecho agrario no nace de un acontecimiento positivo; por el contrario, se ha considerado como una de las más grandes problemáticas agrarias que ha existido en nuestro país, teniendo en cuenta su relación con ideales sociales que impulsaron diversos movimientos campesinos a partir de los años 20, y que derivaron en conflictos agrarios.

En efecto, se tiene que inicialmente entre los años 20 y 30, en la provincia de Sumapaz, se asentaron organizaciones campesinas con el ánimo de ocupar tierras para así forzar a los hacendados a su parcelación, quienes accedían a negociar para evitar que se extendiera aún más el conflicto agrario⁶⁴. Esta situación se sostuvo durante décadas en varias zonas del territorio colombiano.

El profesor Absalón Machado, en su libro «Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia», narra varios momentos importantes de esa época, los esfuerzos realizados por entidades del Estado con el objeto de contrarrestar el conflicto, la promulgación de leyes que

65. Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia de la Colonia a la creación del Frente Nacional*. Universidad Nacional de Colombia, pág. 190.

66. Ley 100 de 1944, «sobre el régimen de tierras» (31 de diciembre). D. O: 25 759.

67. *Ibidem*.

contenían reformas agrarias, mecanismos para promover la adquisición de tierras, y un sinnúmero de estrategias que parecían ser insuficientes para lograr el acceso a la tierra por parte de los campesinos.

Por ejemplo, sobre las políticas de colonización y parcelación de tierras no explotadas, que surgieron en los años 30, Machado comenta que:

[...] La parcelación de tierras, para generar pequeños propietarios y darles cabida a los desocupados urbanos que regresaron al campo, fue una política que los gobiernos liberales de los años treinta impulsaron como parte de solución del problema agrario, pero fue una solución marginal.

[...]

La parcelación para los colonos y arrendatarios era así una táctica que sólo favorecía a los hacendados y, en 1934-1935, el Ministerio de Industrias manifestó su decepción sobre esta estrategia que sólo servía para remediar problemas puntuales, pero no como una política general para solucionar la cuestión agraria [...] ⁶⁵.

Con la expedición de la Ley 100 de 1944, «sobre régimen de tierras», se hace un aporte importante en cuanto a la regulación de las parcelaciones en Colombia, con la finalidad de buscar mecanismos institucionales y legales que afrontaran el conflicto agrario en torno a la adquisición de tierras.

Pues bien, a través de esta disposición, el Congreso de la República declaró «de utilidad pública e interés social la adquisición por el [E]stado de tierras incultas o insuficientemente explotadas, pertenecientes a particulares, para ser parceladas en los términos y con las finalidades económicas y sociales de la presente [l]ey» ⁶⁶.

El objetivo principal de las parcelaciones, tal como lo dispuso el artículo 17 de esta ley, se centraba en incrementar la producción agrícola, con el ánimo de entregar tierras a productores o trabajadores que carecían de ellas pero que comprobaban su capacidad para explotarla económicamente. En ese sentido, tenía una doble connotación: la distribución de tierras a campesinos, por un lado, y el aumento de la productividad agraria, por el otro.

Según se señaló en la norma, las parcelaciones podían realizarse por medio de contratos de compraventa, ya fuera pagando el predio de contado, a plazos o a cuotas del rendimiento de las cosechas; o cediendo las parcelas en arrendamiento, en aparcería, o mediante otros instrumentos a través de los cuales se promoviera el desarrollo rural ⁶⁷.

Con el Decreto 1483 de 1948 se creó el Instituto de Parcelaciones, Colonización y Defensa Forestal, cuyo funcionamiento, en la práctica, se circunscribió a la parcelación de los terrenos incultos. Así, dentro de sus funciones se encontraba:

Realizar la parcelación de las tierras incultas o insuficientemente explotadas, consultando las necesidades económicas y sociales del país y de cada región, dando preferencia a las zonas rurales próximas a los centros de consumo y a las vías de comunicación, y procurando que las condiciones locales del respectivo predio, permitan a los parcelarios vivir en las parcelas con sus familias⁶⁸.

Posteriormente, la Ley 135 de 1965, con la intención y la necesidad «de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad» (art. 1.º), tuvo dentro de sus objetivos el de «fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento».

En este sentido, incluyó el tema de las parcelaciones mediante el artículo 80, el cual consagró que las propiedades que por compra o expropiación adquiría el Instituto podían dedicarse a los siguientes fines: 1. Constituir unidades agrícolas familiares y unidades de explotación cooperativa; 2. Realizar concentraciones parcelarias; 3. Establecer servicios públicos necesarios para la zona, entre otros, y 4. Ampliar la zona urbana municipal⁶⁹. Esto, salvo que la junta directiva del Incora, con el voto favorable del ministro de Agricultura, y teniendo en cuenta las características especiales del predio, dictare para esos predios una reglamentación especial.

7.1. Concentraciones parcelarias

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia del 3 de mayo de 1973, resolvió una demanda de nulidad en contra de la Resolución núm. 169 de 1970, expedida por la junta directiva del Incora, por la cual se decretó la iniciación de un programa «de concentración parcelaria» en el municipio de Jamundí (Valle del Cauca).

Según se narra en los antecedentes de la citada decisión, el Incora, mediante Resolución núm. 21 de 1969, empezó con un proyecto de parcelación en dicho municipio, que tenía como objetivo adquirir 10 000 hectáreas, para repartirlas entre 1000 familias y así «facilitar a los arrendatarios, aparceros y asalariados agrícolas el acceso a la propiedad de adecuadas unidades de explotación». Para estos fines, ordenó la compra o expropiación de terrenos incultos o inadecuadamente explotados⁷⁰.

68. Mercado, C., Pulgarín, M. (2016). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Reseña Histórica*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, pág. 45.

69. Ley 135 de 1961, «sobre la reforma agraria» (15 de diciembre). D. O. 20 691.

70. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 1260 (C. P. Carlos Portocarrero Mutis; 3 de mayo de 1973).

71. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 1260 (C. P. Carlos Portocarrero Mutis; 3 de mayo de 1973).

72. Anales del Congreso n.º. 26, pág. 315, Historia de las Leyes, Legislatura de 1961, Tomo I, pág. 139. Citado en la Sentencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 1260 (C. P. Carlos Portocarrero Mutis); 3 de mayo de 1973.

No obstante lo preceptuado, el Instituto consideró que el mencionado programa resultaba insuficiente para tratar el problema del aumento de minifundios que se presentaba en dicha zona, y que lo que se requería para conceder adecuadas unidades de explotación a los trabajadores agrícolas era la «concentración parcelaria»⁷¹.

Esta controversia, que conoció el Consejo de Estado en 1973, resultó ser de gran relevancia jurídica, pues la demanda de nulidad versó sobre la primera concentración parcelaria que el Incora realizaba a la luz de la reforma de la Ley 135 de 1965, y sus consideraciones constituyeron un precedente importante en la materia.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Consejo de Estado incluyó dentro de su ponencia el debate de la Ley 135 en el Senado y en la Cámara de Representantes. Al tenor de las palabras del Congreso de la República, esta disposición normativa se encontraba encaminada no solo a «impedir el fraccionamiento excesivo de la propiedad rústica», sino también a impulsar las operaciones de concentración parcelaria con el ánimo de reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundios:

[...] Con el sistema de la concentración parcelaria de que trata el Artículo 86 del proyecto del Gobierno, no solamente se aspira a resolver el problema del minifundio sino también a reagrupar parcelas o pequeñas propiedades que tengan distintas ubicaciones dentro de una misma zona para construir un predio uniforme de mayor extensión territorial y de más alta productividad económica, según los planes elaborados previamente por el instituto (sic) Colombiano de la Reforma Agraria [...] ⁷².

En las consideraciones de la Providencia que se está analizando, el Consejo de Estado citó algunos apartes de autores como Jules Milhau y Roger Montagne, que trataban el fenómeno de las parcelaciones agrarias y su especial contribución a la desorganización de la tierra para su explotación:

[...] En todos los países de vieja civilización agraria aparece un fenómeno permanente. Las explotaciones agrícolas se componen de lotes numerosos y heterogéneos, llamados parcelas, que están lejos de hallarse yuxtapuestos de forma armónica. El azar de las distribuciones sucesorias, sobre todo, ha multiplicado los factores de “desorganización de la tierra” para su explotación.

El rompecabezas de los campos, en general, causa de dificultades tanto económicas como culturales. Así, todos los países se esfuerzan en resolver lo mejor. Ya se trate de la legislación francesa, o las demás extranjeras, las

soluciones propuestas son semejantes; tratar de reelaborar una adecuada estructura parcelaria de la explotación⁷³.

En uno de esos planteamientos también se indicó que en ocasiones el concepto de parcelación de la explotación agrícola se confundía con la desmembración de la propiedad rural y que, en todo caso, eran fenómenos diversos. Por un lado, la desmembración era un fenómeno jurídico y, por el otro, el parcelamiento un fenómeno técnico. Así lo explicó:

[...] La desmembración, en efecto, es un fenómeno jurídico. En sentido propio, se ha de ver en ella la división de la propiedad de un dominio que anteriormente pertenecía a una sola persona. Hemos visto en el Capítulo III que la agricultura de la mayor parte de los países del mundo descansaba sobre explotaciones numerosas y de poca extensión; se dice entonces que se trata de un país de propiedad desmembrada o atomizada.

El parcelamiento constituye, por el contrario, un fenómeno técnico. Designa el estado de división de las tierras que integran una propiedad o explotación agrícola, desparramada a veces en extensiones considerables. La estructura de un dominio agrícola puede presentarse bajo dos formas: parcelas múltiples y dispersas, o bien parcelas agrupadas de un solo propietario (bienes comunales o municipales o y fincas, respectivamente).

Por lo general, una parcelación extremada de las explotaciones agrícolas es consecuencia de un desmembramiento exagerado del derecho de propiedad. Pero no puede ocurrir algo diferente; es fácil imaginar una estructura agraria desmembrada, pero con pequeñas explotaciones que comprenden pocas parcelas: una, dos o tres como máximo⁷⁴.

Sobre la concentración parcelaria, la Sección Tercera mencionó que para estos tratadistas la figura surgió a manera de remedio o cura para eliminar los graves inconvenientes que se derivaban de una estructura agraria mal parcelada. En efecto, se constituía «como una técnica de “re-agrupación de cultivos” de las parcelas dispersas de una misma explotación» [comillas en el texto original].

En concreto, se dijo:

[...] Se puede definir la concentración como “la mejora de las condiciones de explotación de un territorio agrícola obtenida sustituyendo la división parcelaria defectuosa existente por una nueva división que permite al explotador extender sus actividades a parcelas de extensión suficiente de formas regulares, empleadas en las condiciones más favorables desde el punto de vista del acceso y desagüe de las aguas perjudiciales”⁷⁵ [comillas en el texto original].

73. Anales del Congreso n.º 26, pág. 315, Historia de las Leyes, Legislatura de 1961, Tomo I, pág. 139. Citado en la Sentencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 1260 (C. P. Carlos Portocarrero Mutis); 3 de mayo de 1973.

74. *Ibidem*.

75. *Ibidem*.

76. Anales del Congreso n.º 26, pág. 315, Historia de las Leyes, Legislatura de 1961, Tomo I, pág. 139. Citado en la Sentencia: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 1260 (C. P. Carlos Portocarrero Mutis); 3 de mayo de 1973.

77. Ley 6.ª de 1975, «por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra» (10 de enero). D. O. 34 244.

78. *Ibidem*.

Finalmente, aunque el Consejo de Estado reconoció el problema que en efecto se presentaba en el país, y los efectos positivos de las concentraciones parcelarias, en la mencionada providencia se encontró que el proyecto del Incora en el municipio de Jamundí no se ajustaba a los lineamientos y reglas contenidos en la Ley 135 de 1965, y en concreto se pretendía llevar a cabo sobre tierras no aptas para ello, por lo que el alto tribunal procedió a declarar nula la resolución del Incora y señaló:

Para la Sala es indudable que el problema del minifundio, que se presenta en varias regiones del país, hay que resolverlo en beneficio de los minifundistas, que carecen de tierras adecuadas para trabajarlas y obtener así su sustento. Pero para ello se dispone de instrumentos legales que hay que respetar; es necesario por otro lado hacer los estudios de las tierras de las distintas regiones con la seriedad y la responsabilidad que medidas como la de las concentraciones parcelarias exigen; pues de lo contrario en lugar de beneficiar al minifundista, se le estaría perjudicando al entregarle parcelas que no reúnen las condiciones técnicas necesarias para cultivos intensivos o ganadería en pequeña escala [...] ⁷⁶.

7.2. Contratos de aparcería

Otro instrumento jurídico que se promovió con la finalidad de promover el desarrollo agrario y la explotación de la tierra fueron los denominados contratos de aparcería, que la Ley 6.ª de 1975, en su artículo 1.º, definió de la siguiente manera:

Sobre la concentración parcelaria, la Sección Tercera mencionó que para estos tratadistas la figura surgió a manera de remedio o cura para eliminar los graves inconvenientes que se derivaban de una estructura agraria mal parcelada.

La aparcería es un contrato mediante el cual una parte que se denomina propietario acuerde (sic) con otra que se llama aparcerero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de éste con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación [...] ⁷⁷.

Esta figura, como todo contrato, comportaba una serie de derechos y obligaciones para ambas partes. Por un lado, el propietario se comprometía a aportar en los plazos acordados las sumas de dinero para atender las labores de explotación (y todo lo que ello implicaba), así como el pago de utilidades, y, de otra parte, el aparcerero adelantaba personalmente las labores de explotación, además de las de dirección, administración y coordinación, entre otras. Para la explotación, debía observar, por supuesto, las normas sobre la conservación de los recursos naturales ⁷⁸.

Adicionalmente, esta normativa contenía un artículo al que vale la pena hacer referencia puesto que fue objeto de pronunciamiento por parte del Consejo de Estado:

Artículo 6.º. Los contratantes podrán determinar que el propietario entregue al aparcerero, adicionalmente a la parcela dada en aparcería, una porción de tierra para su uso y goce exclusivo, ubicada en el lugar en que aquéllos convengan, de preferencia en un sitio próximo a la vivienda del aparcerero, con derecho a establecer en ella cultivos de pronto rendimiento, básicos para la alimentación. El aparcerero deberá restituir el lote a la terminación del contrato, pero tendrá derecho a un plazo adicional para el solo efecto de recolectar los frutos pendientes⁷⁹.

En efecto, en Sentencia del 15 de abril de 1977, la Sección Tercera del Consejo de Estado conoce de la demanda que instaura un ciudadano en contra de los literales c) del artículo 79 y a) del artículo 21 del Decreto número 2815 de 1975, «por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 6.ª de 1975».

Pues bien, ese decreto, en contraposición a la ley, estableció como obligación del propietario «[s]uministrar al aparcerero para su uso y aprovechamiento exclusivo, una porción de tierra equivalente al cinco por ciento (5%) del área objeto del contrato de participación» en el lugar que determinaran.

Dichas disposiciones reglamentarias fueron declaradas nulas por parte del Consejo de Estado en la mencionada providencia, al considerar que en todo caso traspasaban los límites otorgados al Gobierno para reglamentar leyes. Esta corporación también agregó:

[...] La simple comparación de la norma contenida en el artículo 6º de la Ley 6ª de 1975, con las disposiciones de los literales c) del artículo 7º y a) del artículo 21 del Decreto reglamentario 2815 de 1975, demuestra, sin necesidad de mayor análisis, que mientras el legislador creó para las partes, una simple facultad, una posibilidad, de que se entregue al aparcerero, además de la parcela contratada, una porción adicional de tierra, a título gratuito, para su explotación, el reglamento convierte esa facultad en obligación. Surge lo anterior de la simple consideración del sentido natural y obvio de los términos usados por el legislador “PODRAN” y del reglamento “ENTREGARÁ”, “SON OBLIGACIONES” [...] ⁸⁰ [comillas y mayúsculas en el texto original].

7.3. Licencia de parcelación

El artículo 36 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 28 de la Ley 2079 de 2021, consagra al respecto lo siguiente:

79. Ley 6.ª de 1975, «por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra» (10 de enero). D. O. 34 244.

80. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 2034 (C. P. Jorge Valencia Arango; 15 de abril de 1977).

81. Ley 388 de 1997, «por la cual se modifica la ley 9 de 1989, y la ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones» (18 de julio).
D. O. 43 091.

82. *Ibidem*.

ARTÍCULO 36. Actuación urbanística. Son actuaciones urbanísticas la parcelación, urbanización y construcción de inmuebles. Cada una de estas actuaciones comprenden procedimientos de gestión y formas de ejecución con base en las decisiones administrativas contenidas en la acción urbanística, de acuerdo con los contenidos y criterios de prevalencia establecidos en los artículos 13, 15, 16 y 17 y demás disposiciones de la presente ley. Los actos administrativos de contenido particular y concreto en firme que autorizan las actuaciones urbanísticas consolidan situaciones jurídicas en cabeza de sus titulares y los derechos y las obligaciones contenidas en ellas. La autoridad municipal o distrital competente deberá respetar los derechos y obligaciones que se derivan de tales actos.

Son actos administrativos de contenido particular y concreto las licencias de parcelación, urbanización, construcción y demás establecidas por la normatividad nacional.

Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas los municipios, distritos y las áreas metropolitanas deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente ley. Igualmente, las normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina en el artículo 38 de esta ley⁸¹.

El numeral 1.º del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 35 de la Ley 1796 de 2016, explica que «para adelantar obras de construcción, [...] y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales» se requiere la obtención de la licencia urbanística correspondiente.

En cuanto a la licencia de parcelación, el artículo 5.º del Decreto 1469 de 2010, «por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones», prevé:

Artículo 5º. Licencia de parcelación. Es la autorización previa para ejecutar en uno o varios predios localizados en suelo rural y suburbano, la creación de espacios públicos y privados, y la ejecución de obras para vías públicas que permitan destinar los predios resultantes a los usos permitidos por el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y la normatividad ambiental aplicable a esta clase de suelo. Estas licencias se podrán otorgar acreditando la autoprestación de servicios públicos, con la obtención de los permisos, autorizaciones y concesiones respectivas otorgadas por las autoridades competentes.

También se entiende que hay parcelación de predios rurales cuando se trate de unidades habitacionales en predios indivisos que presenten dimensiones, cerramientos, accesos u otras características similares a las de una urbanización, pero con intensidades y densidades propias del suelo rural que se destinen a vivienda campestre.

Estas parcelaciones podrán proyectarse como unidades habitacionales, recreativas o productivas y podrán acogerse al régimen de propiedad horizontal.

En todo caso, se requerirá de la respectiva licencia de construcción para adelantar cualquier tipo de edificación en los predios resultantes⁸³.

La Sección Quinta del Consejo de Estado, en Sentencia del 2 de agosto de 2018, se refiere a las licencias de parcelación. Según el desarrollo normativo sobre la materia, la Corporación manifiesta en sus consideraciones que las licencias de parcelación no constituyen licencias de construcción. Aunque ambas son actuaciones urbanísticas, de conformidad con la Ley 388, desarrollan supuestos diferentes y no pueden, por ningún motivo, equipararse. Así mismo, el Consejo de Estado indica que tanto las construcciones como las parcelaciones requieren de una autorización previa, que debe observar las formalidades y requisitos que la norma establece para cada una de ellas⁸⁴.

En relación con el efecto plusvalía que trae la norma citada al inicio de este acápite, el Consejo de Estado ha determinado que la licencia de parcelación, en esos casos, constituye la autorización específica que hace exigible la participación en plusvalía⁸⁵.

7.4. Inscripción de parcelaciones

En el año 1998, el ministro del Medio Ambiente de la época solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado que emitiera concepto en relación con la viabilidad jurídica de exigir por parte de las oficinas de registros de instrumentos públicos del país la presentación de la licencia ambiental, expedida por autoridad administrativa competente, como requisito previo a la inscripción de loteos y parcelaciones.

Los antecedentes que dieron lugar a la consulta elevada por el ministro radicaban en la situación que se venía presentando en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ante la falta de un plan de ordenamiento para el uso del suelo. En efecto, aduce el ministerio consultante, que la inexistencia de un POT que no contemplara la variable ambiental, el crecimiento de la población y de las construcciones a partir de loteos y parcelaciones, podía acarrear consecuencias adversas para el ecosistema de la isla.

83. Decreto 1469 de 2010. [Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial], «por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones» (30 de abril). D. O. 47 698.

84. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Quinta. Proceso 25000-23-24-000-2007-00373-01 (C. P. Alberto Yepes Barreiro; 2 de agosto de 2018).

85. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 25000-23-27-000-2012-00574-01 (21149) (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia; 4 de febrero de 2016).

86. Consejo De Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1068 (C. P. Augusto Trejos Jaramillo; 25 de febrero de 1998).

87. *Ibidem*.

88. *Ibidem*.

En este orden de ideas, el ministro agrega que:

[...] la entrega de loteos y parcelaciones sin ninguna planificación, sin el cumplimiento de las normas mínimas de urbanismo, como son la demarcación de calles, espacios públicos, zonas verdes, red de servicios públicos, contribuye al progresivo deterioro ambiental de la zona y “limita o restringe las posibilidades de garantizar a las generaciones futuras participar de los beneficios de un desarrollo sostenible”⁸⁶ [comillas en el texto original].

Por tal motivo, formula la siguiente pregunta a la Sala de Consulta:

1. ¿Es procedente jurídicamente que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del país, entre ellas la del Departamento de San Andrés, inscriban los loteos y parcelaciones tan solo una vez acredite el interesado que obtuvo la respectiva licencia ambiental?⁸⁷

Luego de realizar un análisis detallado de la normativa aplicable, la Sala de Consulta consideró que:

[...] 1. No es viable jurídicamente que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del país, entre ellas la del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se abstengan de inscribir loteos y parcelaciones mientras el interesado no acredite que obtuvo la respectiva licencia ambiental, por tratarse de un requisito no previsto en la ley.

2. Mientras el legislador no establezca como requisito para obtener la inscripción de títulos la presentación de la licencia ambiental, no pueden las autoridades, por vía administrativa, dejar de inscribir un derecho que la ley ordena registrar para su validez o para su eficacia.

Para la preservación y garantía de las normas sobre ordenamiento territorial o urbanísticas y ambientales, el legislador señaló las medidas preventivas y sancionatorias y fijó el procedimiento para su aplicación, tal como se expresa en la parte motiva [...] ⁸⁸.

Conclusiones

- a) El Consejo de Estado ha reconocido que la existencia del derecho agrario en nuestro ordenamiento jurídico se fundamenta en la regulación de las actuaciones administrativas relacionadas con la ordenación de la actividad rural y de aspectos que deben ser objeto de una continua e intensa intervención pública: el estatuto de la propiedad agraria y la delimitación del marco en el que se puede adelantar la explotación económica.

- b) El acceso progresivo a la tierra, la generación de empleo productivo en el campo y, por ende, el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de la población del sector rural, han sido objetivos esenciales que han motivado la expedición de toda la normativa en materia agraria.
- c) El derecho agrario es un derecho especializado, y para el Consejo de Estado se erige como un régimen diferenciado de la propiedad. Su ámbito de aplicación abarca asuntos de trascendencia social y jurídica; por esto, se compone de un conjunto de instrumentos jurídicos que regulan el ejercicio de las actividades agrarias, las garantías constitucionales, los derechos y deberes de los productores y las obligaciones de las instituciones públicas. De ahí la importancia de una justicia especializada como precursora de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios.
- d) Frente a algunos de los principales problemas agrarios que se presentan en el país, esto es, la desigualdad social y la acumulación desmedida de tierras, el derecho agrario debe estar en condiciones de ofrecer garantías eficientes que eviten la concentración y la improductividad de la tierra, y fomenten la producción agraria, la cual goza de especial protección constitucional.
- e) La jurisprudencia del Consejo de Estado ha manifestado que la unidad agrícola familiar es un instrumento que, sujeto a condiciones especiales, favorece a la creación y desarrollo de proyectos productivos, encaminados a mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios.
- f) Se reitera la importancia de la gestión de las autoridades en el estudio de títulos con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos indígenas, en el saneamiento de aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenezcan a esa comunidad y en la entrega material de las tierras a los cabildos o autoridades tradicionales para que, conforme a las normas que lo rigen, las distribuyan entre su comunidad.
- g) El Consejo de Estado reconoce el problema del minifundio, que aún sigue latente en el país, y que debe ser resuelto en beneficio de quienes carecen de tierras adecuadas para trabajarlas. En este sentido, reitera que las autoridades deben respetar los instrumentos legales y realizar los estudios de títulos de las tierras con seriedad y responsabilidad, para que no incurran en errores en la asignación de tierras que no reúnen las condiciones técnicas necesarias para cultivos intensivos o ganadería.

Referencias

Normas

- Ley 200 de 1936, «sobre el régimen de tierras» (16 de diciembre).
- Ley 100 de 1944, «sobre el régimen de tierras» (31 de diciembre). D. O. 25 759.
- Ley 135 de 1961, «sobre la reforma agraria» (15 de diciembre). D. O. 30 691.
- Ley 6.ª de 1975, «por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra» (10 de enero). D. O. 34 244.
- Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.
- Ley 388 de 1997, «por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones» (18 de julio) D. O. 43 091.
- Decreto 1469 de 2010 [Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial], «por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones» (30 de abril).
- Decreto 1330 de 2020 [Ministerio de Agricultura], «por el cual se adiciona el Título 22 a la parte 14 del libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras» (6 de octubre).

Doctrina

- Anales del Congreso n-º 26, Historia de las Leyes, Legislatura de 1961, Tomo I, pág. 139.
- Botía-Carreño, W. (2019). Unidad Agrícola Familiar (UAF), instrumento de política pública agropecuaria en Colombia. *Revista Pensamiento y Acción*, 27. https://revistas.uptc.edu.co/index.php/pensamiento_accion/article/download/10178/8438
- De los Ríos, F. (2011). *Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral*. Scielo. Pág 15.
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional*. Universidad Nacional de Colombia. Págs. 338 y 339.

- Mercado, C., Pulgarín, M. (2016) *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Reseña Histórica*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Pág. 45.
- Navarrete, JP (2017). La tenencia y productividad de la tierra: la Ley 200 de 1936 a la luz del primer punto acordado en la mesa de La Habana, *Revista Divergencia*, 23. Pág 2.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 1260 (C. P. Carlos Portocarrero Mutis; 3 de mayo de 1973).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 2034 (C. P. Jorge Valencia Arango; 15 de abril de 1977).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 2488 (C. P. José Alejandro Bonivento Fernández; 17 de noviembre de 1983).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 3469 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 15 de marzo de 1985).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sala Plena. Proceso R-038 (C. P. Reynaldo Arciniegas Baedeker; 27 de octubre de 1987).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-EXP1989-N2675 (Carlos Betancur Jaramillo; 3 de marzo de 1989).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 407 (C. P. Jaime Betancour Cuartas; 25 de octubre de 1991).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-EXP1992-N7199 (Daniel Suárez Hernández; 3 de diciembre de 1992).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 1068 (C. P. Augusto Trejos Jaramillo; 25 de febrero de 1998).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-1997-08745-01 (16178) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 20 de febrero de 2008).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 73001-23-31-000-1998-02308-01 (18656) (C. P. Ramiro Saavedra Becerra; 2 de diciembre de 2008).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso. 47001-23-31-000-2009-00170-01 (AC) (C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; 9 de diciembre de 2009).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 08001-23-31-000-1993-07655-01 (19597) (C. P. Enrique Gil Botero; 7 de febrero de 2011).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 20001-23-31-000-1998-03821-01 (18065) (C. P. Enrique Gil Botero; 24 de marzo de 2011).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 05001-23-31-000-2003-02308-01 (37046) (C. P. Enrique Gil Botero; 7 de noviembre de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2012-00063-00 (2114) (C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo; 29 de noviembre de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1996-03031-01 (13031) (C. P. Enrique Gil Botero; 11 de julio de 2013).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2013-00440-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 12 de marzo de 2014).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta. Proceso 11001-03-06-000-2014-00119-00 (2212) (C. P. Álvaro Namén Vargas; 21 de mayo de 2014).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 73001-23-31-000-1999-02418-01 (30626) (C. P. Hernán Andrade Rincón; 12 de febrero de 2015).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 25000-23-27-000-2012-00574-01 (21149) (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia; 4 de febrero de 2016).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Quinta. Proceso 25000-23-24-000-2007-00373-01 (C. P. Alberto Yepes Barreiro; 2 de agosto de 2018).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2018-00096-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 25 de septiembre de 2018).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 23001-23-33-000-2010-00475-01 (C. P. Hernando Sánchez Sánchez; 9 de agosto de 2019).







Capítulo segundo

Bienes baldíos

89. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Proceso S-404 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 29 de octubre de 1996).

90. *Ibidem*.

91. Real Academia Española. Definición Baldío. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el 18 de julio de 2023, de: <https://dle.rae.es/bald%C3%ADo?m=form>

92. Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887 (15 de abril), art. 675 (Colombia).

93. Código Fiscal de Colombia [CFC]. Ley 110 de 1912 (23 de noviembre) D. O. 14 845.

Introducción

Como lo indica el artículo 1.º de la Constitución Política de 1991, Colombia es un Estado social de derecho que, al igual que los demás Estados, está compuesto por los siguientes elementos esenciales, a saber: i) la soberanía; ii) la población, y iii) el territorio. En el presente capítulo nos enfocaremos en el último elemento mencionado, específicamente en lo que tiene que ver con los terrenos baldíos.

El territorio es un elemento geopolítico del Estado y tiene tres concepciones desde el ámbito del derecho constitucional. La primera de ellas es el territorio concebido como *sujeto*, que se refiere a la «personalidad misma del Estado; [y] desde ese punto de vista, sin territorio no es posible la expresión de voluntad del Estado»⁸⁹. Luego, tenemos al territorio como *límite*, es decir, de él depende la soberanía de la ley, lo que significa que solo dentro del territorio del Estado existe el ámbito de aplicabilidad de la ley. Y, en tercer lugar, se tiene al territorio como *objeto*, el cual «atañe al dominio eminente, [...] a las prerrogativas que tiene el Estado sobre el territorio y los bienes públicos que de él forman parte»⁹⁰.

El concepto de terrenos baldíos que se abordará en este capítulo tiene relación con esa última noción del *territorio objeto*, que no solo comporta el dominio por parte del Estado, sino que, además, se refiere a la titularidad sobre los bienes que forman parte de él.

1. Noción y naturaleza jurídica de los bienes baldíos

Según la Real Academia de la Lengua Española, un bien baldío es un terreno «Del dominio eminente del Estado, susceptible de apropiación privada, mediante ocupación acompañada del trabajo, o de la adquisición de bonos del Estado»⁹¹.

El Código Civil Colombiano, a propósito de los terrenos baldíos, indica que: «son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño»⁹².

Uno de los referentes normativos más antiguos que hace alusión expresa al concepto de baldíos, y que desarrolló, en parte, la definición que traía el Código Civil es el consignado en el Código Fiscal (Ley 110 de 1912). El artículo 44 de esta norma dispuso que: «son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que, habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado [...]»⁹³.

A partir de esta noción los bienes baldíos podían definirse desde la perspectiva de la ausencia de propiedad o dominio por parte de un tercero, dado que, como puede observarse, ni en el Código Civil ni en el Código Fiscal se hizo referencia a unas características específicas, sino, simplemente, a que no pertenecieran a otro dueño⁹⁴.

De acuerdo con lo manifestado por la Sala de Consulta y Servicio Civil, en Decisión del 13 de diciembre de 2019⁹⁵, tal connotación tenía una razón de ser y era que en el momento de la expedición de las mencionadas leyes las propiedades sin dueño eran la regla general y era difícil de considerar, sin lugar a equívocos, que un bien carente de propietario fuese baldío, pues determinar con certeza la propiedad tenía sus dificultades.

Con posterioridad, la Ley 200 de 1936 pretendió identificar a estos bienes mediante una presunción de lo que *no* era considerado un terreno baldío. Así las cosas, la norma prescribió: «se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por los particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo [...]»⁹⁶. Entonces con el «acto de señorío que ejerce un particular sobre un inmueble que ocupa —posesión material—»⁹⁷, se presumía la propiedad privada, y, a partir de eso, se podía establecer cuáles terrenos eran baldíos⁹⁸.

Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado dispuso:

[...] Como bien lo advertía el profesor José J. Gómez, las disposiciones transcritas consagran innovaciones al régimen de tierras que originalmente regulaban los artículos 675 y siguientes del Código Civil, puesto que invierten (sic) la presunción de la propiedad de los bienes inmuebles, es decir que, a partir de la Ley 200 de 1936, la posesión permite presumir la propiedad privada y, sólo a falta de ésta, se entiende que el bien es baldío [...]⁹⁹.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en distintas decisiones, ha hecho algunas apreciaciones sobre la naturaleza jurídica de estos bienes:

Los bienes baldíos tienen una categoría especial, que se define a partir de dos elementos: titularidad y destinación. En ese sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que se trata de bienes públicos, esto es, de propiedad estatal, pero no de uso público, es decir, que no se destinan al uso y goce de la comunidad. 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

94. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00. (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019).

95. *Ibidem*.

96. Ley 200 de 1936 «sobre el régimen de tierras» (30 de diciembre). D. O. 23 388.

97. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00. (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019).

98. *Ibidem*.

99. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 08001-23-31-000-1986-06117-01 (12251) (C. P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; 27 de abril de 2006).

100. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00072-00 (Álvaro Namén Vargas; 3 de diciembre de 2019). Reitera lo expuesto por la Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-488 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; 9 de julio de 2014).

101. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-097 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; 7 de marzo de 1996).

102. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo. Proceso SP-1985-07-31 (C. P. Aydé Anzola Linares; 31 de julio de 1985).

103. *Ibidem*.

104. *Ibidem*.

105. *Ibidem*.

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 vida¹⁰⁰.

La Corte Constitucional en 1996 lo explicó de esta forma:

[...] Son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio dada su condición de bienes fiscales adjudicables, los que como ya se ha expresado, pertenecen a la Nación quien los conserva para su posterior adjudicación y tan sólo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad y con él el derecho a disponer del bien [...]¹⁰¹.

2. Evolución normativa

En el año 1985 el Consejo de Estado realizó un estudio muy completo sobre la legislación, que ha regulado lo relativo al derecho de dominio de bienes baldíos. El recorrido histórico que realizó le permitió a la Sala Plena de la época mostrar los avances normativos sobre el tema, para luego adoptar una postura en el caso que se discutió, dicho estudio fue acogido por la mayoría de los miembros de esa corporación¹⁰² y del cual extraemos algunos elementos a continuación.

Pues bien, entre los años 1492 y 1591 existía el *sistema de repartimientos*. Este consistía en que, una vez transcurrido el término de posesión de cuatro años, en el cual los descubridores, conquistadores o soberanos hacían su asiento para su morada o labor, adquirirían el derecho a venderla y a hacer con ese terreno lo que su voluntad quisiera, siempre y cuando se ejecutara en tierras que le hubieren sido asignadas y no en las que ellos tomasen.

De hecho, en 1942 la Corte Suprema de Justicia explicó que los cuatro años para adquirir el dominio en aquel entonces, indicaban que la adquisición de las tierras por medio de repartimientos se perfeccionaba «siempre y cuando el adjudicatario hubiese vivido, con morada y laborara en ellas»¹⁰³. Esta prescripción no se trataba de la común y ordinaria, sino que se refería a la que se configuraba respecto de tierras de propiedad de la Corona.

En 1591, se establecieron las denominadas *Cédulas del Prado*. Inicialmente en una de ellas predominaba el criterio de que «las tierras que posean sin títulos deben restituirse al Rey»¹⁰⁴. En la segunda se consagraba lo siguiente: «Me hagáis restituir todas las tierras que cualesquiera personas tienen y poseen en esas provincias sin justo y legítimo título»¹⁰⁵.

En la Ley 14 del Código de Indias de 1680, se hizo referencia a la tierra de los pobladores. Esta disposición indicaba que la única prescripción autorizada legalmente y, por lo tanto, justa, respecto a tierras «realengas», era la que regía en favor de ellos, a quienes se les entregaban tierras en repartimientos y se hacían dueños por su explotación económica.

En el periodo comprendido entre los años 1754 y 1780, se implementaron las *Cédulas de San Lorenzo*. Se puede decir que estas ordenaban la exhibición de las tierras denominadas realengas y, además, establecían una sanción para los denominados intrusos poseedores, «que eran aquellos que sin tener título ocupaban realengos aun cuando los tuvieran labrados, plantados o con fábricas»¹⁰⁶. Si en el tiempo estipulado no explicaban su situación, las tierras que poseían se retornaban al patrimonio real.

En 1780, se expidió la *Cédula de San Ildefonso*, la cual contemplaba el siguiente principio: «no debe inquietarse a los poseedores de tierras realengas que disfrutaban en virtud de correspondientes títulos de venta, composición con mi real patrimonio, contrato particular, ocupación, u otro cualquiera que sea capaz de evitar la sospecha de usurpación»¹⁰⁷.

En 1821, se promulgó la *Ley 11*, que versó sobre la titulación y posesión de tierras baldías. El artículo 4.º indicó que había un derecho de preferencia en las ventas frente a aquellas personas que se hallaban en posesión de tierras baldías. También el artículo 5.º mencionó que «los que poseyeran tierras baldías de tiempo inmemorial» debían concurrir en el plazo para poder adquirir la propiedad, so pena de que tuvieran que devolver las tierras al dominio de la República, aunque estuvieran pobladas o cultivadas.

Por otro lado, se debe mencionar que la Ley 30 de 1843 otorgó el derecho de retracto de venta a aquellas personas que al encontrarse en posesión de baldíos vendían su casa sin título de propiedad.

En 1866 apareció la Ley 70, que introdujo un nuevo aspecto, esto es, el de la posesión por el término de 25 años «continua [,] real y efectiva del terreno cultivado». El artículo 5.º explicaba:

Tienen el mismo carácter de baldíos pertenecientes a la Nación, los terrenos incultos de las cordilleras y los valles, a menos que los que pretendan tener algún derecho a ellos, lo comprueben con pruebas legales o con la posesión por veinticinco años, continua real y efectiva del terreno cultivado¹⁰⁸.

106. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo. Proceso SP-1985-07-31 (C. P. Aydé Anzola Linares; 31 de julio de 1985).

107. *Ibidem*.

108. *Ibidem*.

En 1985 el Consejo de Estado realizó un estudio muy completo sobre la legislación, que ha regulado lo relativo al derecho de dominio de bienes baldíos.

109. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo. Proceso SP-1985-07-31 (C. P. Aydé Anzola Linares; 31 de julio de 1985).

110. Ley 200 de 1936, «sobre el régimen de tierras» (30 de diciembre), art. 12.. D. O. 23 388.

111. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo. Proceso SP-1985-07-31 (C. P. Aydé Anzola Linares; 31 de julio de 1985).

112. Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887 (15 de abril), art. 674 (Colombia).

Avanzando en la evolución normativa debe señalarse que en 1873 se promulgó el denominado Código Fiscal, cuyo artículo 879 estableció que los que se consideraban dueños de terrenos baldíos debían demostrarlo «ante la Oficina de Estadística Nacional, con título legítimo o con la justificación legal de haberlas poseído durante veinticinco años, con posesión continua, real y efectiva del terreno cultivado»¹⁰⁹.

Esto constituye la base de la Ley 61 de 1874, que otorgó la posibilidad de que las personas que ocupaban terrenos incultos de la nación y establecieran en ellos «habitación y labranza», adquirieran el derecho de propiedad sobre los mismos.

El Consejo de Estado explicó además que, no obstante que algunas leyes se referían a los títulos de propiedad para adquirir bienes baldíos, el Código Fiscal que se encontraba vigente en 1985 —la Ley 110 de 1912—, tenía el mismo sentido de lo que estatuyó la Ley 61 de 1874, esto es, que la persona establecida en terrenos baldíos con casa de habitación y cultivos, tenía derecho a que se le adjudicase gratuitamente lo cultivado.

Luego, en la época de la legislación agraria en Colombia, que inició con la Ley 200 de 1936, se implementaron varios aspectos importantes en materia agraria relacionados con los bienes baldíos. Uno de ellos, como se advirtió, contenía la presunción de que eran terrenos de propiedad privada aquellos que poseían los particulares y, por ende, los que no, eran terrenos baldíos¹¹⁰. Así mismo, esta citada disposición dio vía libre a la extinción del derecho de propiedad a favor del Estado cuando no se mantenía la posesión, y, finalmente, mencionó la figura de unos jueces de tierras quienes eran los encargados de estar al pendiente del proceso de adjudicación de las tierras baldías.

El análisis reseñado le permitió al Consejo de Estado de 1985 concluir que la legislación de los últimos años indicó que

[...] la ocupación de tierras baldías es un modo para adquirir el dominio de las tierras baldías; en otras palabras, que según la idea contenida en la llamada Ley de Tierras, se estatuyó la explotación económica como el fundamento de la adquisición del dominio, es decir se reconoció el trabajo como el verdadero fundamento de dicho tipo de propiedad¹¹¹.

3. Diferencia entre bien fiscal y bien baldío

Los bienes de dominio público, llamados en el Código Civil «Bienes de la Unión»¹¹², se encuentran definidos en el artículo 674 de la mencionada

disposición como «aquellos cuyo dominio pertenece a la República, y se clasifican en bienes patrimoniales o fiscales y en bienes de uso público»¹¹³.

Según se aprecia, el Estado puede ser titular del derecho de dominio. No obstante, como lo ha expresado el Consejo de Estado, esta titularidad puede tener limitantes en razón a la naturaleza de los bienes sobre los cuales recaiga¹¹⁴. Por ejemplo, en el caso de los bienes de uso público, su carácter inalienable, imprescriptible e inembargable implica que no puedan ser susceptibles de venta o adquisición por otro medio.

Pues bien, como esa norma indica, los bienes fiscales son aquellos cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes. Al respecto, el Consejo de Estado explica que este tipo de bienes pertenecen a una persona jurídica de derecho público, sin importar su naturaleza, y están destinados a la prestación de las funciones públicas; por ende, el dominio es del Estado y su uso no pertenece a los habitantes, «es decir [,] el Estado los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad»¹¹⁵.

Los bienes fiscales, entonces, se pueden clasificar «en fiscales propiamente dichos y fiscales adjudicables, como lo son los baldíos»¹¹⁶.

Por su parte, los bienes baldíos, como se ha mencionado, «son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón a que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley»¹¹⁷.

Este tipo de bienes hacen parte de los bienes de propiedad del Estado, pues se encuentran dentro de los límites territoriales del mismo, no cuentan con otro dueño y pueden ser adjudicados en tanto son terrenos urbanos o rurales sin edificar o cultivar¹¹⁸. Por tal razón, explica el Consejo de Estado, «los terrenos que tengan propietarios carecerán de tal calidad»¹¹⁹.

La Sala de Consulta ha mencionado que, aunque su propietario es la nación, este tipo de bienes no pueden ser usados ni adquiridos por cualquier persona, «sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de las 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»¹²⁰.

Adicionalmente, la Sección Primera del Consejo de Estado agrega a la definición de estos bienes los terrenos que, habiendo sido adjudicados,

113. Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887 (15 de abril), art. 674 (Colombia).

114. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 47001-23-31-000-1992-03130-01 (C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés; 15 de febrero de 2018).

115. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 25000-23-26-000-2001-02051-01(30233) (C. P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero; 29 de febrero de 2016).

116. *Ibidem*.

117. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 595 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; 7 de diciembre de 1995).

118. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 25000-23-26-000-2001-02051-01(30233) (C. P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero; 29 de febrero de 2016).

119. *Ibidem*.

120. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019).

121. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 13001-23-31-000-2000-99073-01 (C. P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; 26 de noviembre de 2008).

122. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 13001-23-31-000-2000-99073-01 (C. P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; 26 de noviembre de 2008). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Sentencia 11001-03-24-000-2000-06531-01 (6531) (del 14 de febrero de 2002).

123. Ley 387 de 1997 (18 de julio). D. O. 43 091.

124. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 2004-01592-01 (C. P. Enrique José Arboleda Perdomo; 4 de noviembre de 2004).

125. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 6922 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 25 de noviembre de 1992).

regresaron a propiedad del Estado «por efecto de la condición resolutoria con que se adjudicó»¹²¹.

3.1. Terrenos baldíos urbanos

La jurisprudencia del Consejo de Estado¹²² ha manifestado que los terrenos baldíos urbanos son de propiedad de las entidades territoriales, por disposición expresa de la ley. En lo que respecta a los municipios y distritos, la titularidad de este tipo de bienes se la otorgaba la denominada Ley Tocaima (Ley 137 de 1959) artículo 7.º, y la Ley 387 de 1997 (art. 123). La última de las cuales consagró:

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 137 de 1959, todos los terrenos baldíos que se encuentren en suelo urbano, en los términos de la presente ley, de los municipios y distritos y que no constituyan reserva ambiental pertenecerán a dichas entidades territoriales¹²³.

Es decir, por ministerio de la ley, todo terreno de propiedad del Estado o nación que tuviere la condición de baldío y se encontrare en zona urbana pasó a ser inmueble de propiedad de las entidades territoriales. Por tal razón, dejó de ser baldío, en tanto pasó a manos de otro dueño, en este caso, el respectivo municipio o distrito.

Para la Sección Primera del Consejo de Estado esa cesión otorgada por medio de la ley a las entidades territoriales comprendía tanto los terrenos no ocupados, como los terrenos ocupados, con mejoras.

No obstante, esa interpretación difirió un poco de la manifestada por la Sala de Consulta y Servicio Civil en el Concepto del 4 de noviembre de 2004¹²⁴, en el que advierte que dicha transferencia de titularidad de la nación a las entidades territoriales no era definitiva, sino que se encontraba supeditada a una condición suspensiva en la que el municipio debía poner en venta dichos predios a sus ocupantes o propietarios de mejoras, y así obtener el precio correspondiente, de tal forma que si no procedía a hacerlo, el municipio no había adquirido la titularidad de dichos bienes.

3.2. Terrenos baldíos reservados

El procedimiento de reserva de baldíos ocurre cuando el Estado, como titular del derecho de propiedad, decide reservarse tal derecho y, por ende, no permitir la adjudicación a quien pretenda solicitarlo. En 1992, el Consejo de Estado explicó que «la constitución de reservas de baldíos sólo se justifica para la conservación de recursos naturales o para los servicios públicos»¹²⁵.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Concepto del 21 de marzo de 2007¹²⁶, explicó la definición de los bienes baldíos de reserva de la nación al resolver una solicitud de consulta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre si era procedente la adjudicación de la propiedad colectiva de las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario a las comunidades negras.

126. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2007-00019-00(1814) (C. P. Gustavo Aponte Santos; 21 de marzo de 2007).

127. *Ibidem*.

La Sala anotó que el Incora, mediante Resolución núm. 11710 de 1968, inició el procedimiento de clarificación de la propiedad, que se adelantó hasta el año 1984, en el cual se resolvió, por medio de la Resolución núm. 4698, que las islas conocidas con el nombre de Islas del Rosario no habían salido del patrimonio nacional y por lo tanto eran terrenos baldíos «reservados», en virtud del Código Fiscal de 1873 y 1912.

Así mismo, la Sala de Consulta explicó que la Resolución 4393 de 1986 ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena que anotara la condición jurídica de baldíos reservados que tenían los terrenos que conformaban el archipiélago de las Islas del Rosario. En este sentido, señaló que la calificación de reservados que tenían esos predios se encontraba vigente en la actualidad.

Pues bien, según la Sala, «la característica de baldíos reservados implica la consecuencia jurídica que no son adjudicables, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107 literal a) del Código Fiscal, la [L]ey 110 de 1912»¹²⁷, razón por la que la autoridad administrativa no se encontraba habilitada legalmente para adjudicar el derecho de propiedad colectiva de las islas a las comunidades negras, puesto que eran bienes «inadjudicables».

Entonces, por *baldíos reservados* entendemos aquellos que la nación, como titular del derecho de la propiedad, se reserva para sí, pues son de interés general o hacen parte de las áreas protegidas, y, por lo tanto, no pueden ser adjudicadas a particulares.

No obstante, vale la pena mencionar que en la consulta absuelta por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se explicó que para que se pudiera otorgar el derecho de adjudicación se requería que la comunidad negra hubiese ocupado «histórica y ancestralmente los terrenos» y los hubiese aprovechado económicamente mediante sus prácticas tradicionales de producción.

Esta situación no se presentó, según se menciona en el concepto emitido por la Sala, pues en la Resolución 4393 de 1986, que confirmó el carácter de baldíos reservados, el Incora advirtió que no existía una

128. Ley 70 de 1993, «por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política» (27 de agosto). D. O. 41 013.

«ARTÍCULO 1. La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De acuerdo con lo previsto en el Parágrafo 1.º del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley».

129. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2006-00082-00(1768) (C. P. Gustavo Aponte Santos; 24 de agosto de 2006).

130. *Ibidem*.

población organizada, y la ocupación de tal comunidad se vino a presentar solo hasta la década de los 90.

3.3. Reserva de tierras baldías en zonas rurales ribereñas a favor de las comunidades negras

Han sido varios los pronunciamientos por parte del Consejo de Estado sobre el reconocimiento del derecho de propiedad colectiva a las comunidades negras, en virtud de la Ley 70 de 1993¹²⁸, por la ocupación ancestral de tierras de la nación.

En el año 2006 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó concepto a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado relacionado con *i)* el derecho de propiedad de las comunidades negras sobre las tierras baldías en zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico, ocupadas y explotadas por dichas comunidades conforme a sus prácticas tradicionales de producción; *ii)* la existencia de ese derecho frente a la ocupación de tales zonas por parte de personas no pertenecientes a tales comunidades, y *iii)* el respeto del derecho de propiedad particular adquirido con anterioridad a la Ley 70 de 1993 o al acto administrativo de adjudicación¹²⁹.

En sus consideraciones, la Sala de Consulta reitera el reconocimiento de los grupos étnicos como sujetos protegidos constitucionalmente que deben ser integrados a la sociedad, pero respetando su identidad cultural propia. En este sentido, dicha salvaguardia no solo se extiende a la preservación de la identidad étnica y cultural de la nación, sino que, también, se centra en el reconocimiento concreto a los grupos étnicos de sus propios derechos.

Dentro del catálogo de sus derechos encontramos, sin duda, el derecho a la propiedad. En efecto, la Constitución Política dispone su protección al establecer, en el artículo 63, el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable «de las tierras comunales de los grupos étnicos» y crea, además, una especie de «reserva» de algunos terrenos baldíos de la nación a favor de comunidades negras que las hubieran ocupado ancestralmente, mediante la nueva modalidad de la propiedad colectiva, desarrollada en la Ley 70 de 1993, por mandato expreso del artículo 55 constitucional¹³⁰.

En cuanto a los presupuestos de esta figura, la Sala señala

[...] que tanto la Constitución como la ley consideran como hecho definitorio del derecho a la propiedad colectiva la ocupación colectiva de

la tierra, que como la norma señala, consiste en el asentamiento histórico y ancestral de las comunidades en esas regiones para su uso colectivo, entendiendo por asentamiento, el hecho de haberse establecido en dichas zonas, las cuales, por el transcurso del tiempo y el arraigo, se convierten en su “hábitat” es decir, en el “conjunto local de condiciones geofísicas en que se desarrolla la vida de una especie...”, en este caso de una comunidad¹³¹ [comillas en el texto original].

131. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2006-00082-00(1768) (C. P. Gustavo Aponte Santos; 24 de agosto de 2006).

132. *Ibidem*.

Teniendo en cuenta el análisis jurídico realizado en el citado concepto, la Sala concluye, entre otros asuntos, los siguientes:

[...]2. Respecto de los ocupantes no pertenecientes a las comunidades negras, de tierras baldías ubicadas en zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, que hayan sido adjudicadas por parte del INCORA o del INCODER a dichas comunidades, es preciso distinguir:

a) Si la ocupación empezó con anterioridad a la fecha de ejecutoria del acto administrativo de adjudicación, se presume que tales ocupantes son de buena fe, y en consecuencia, se les debe reconocer el valor de las mejoras, salvo que se desvirtúe la presunción mediante la demostración de que su ocupación es violenta o clandestina, caso en el cual son poseedores de mala fe y carecen del derecho a reclamar el valor de las mejoras que hayan realizado en los predios.

b) Si la ocupación empezó con posterioridad a la fecha de ejecutoria del acto administrativo de adjudicación, tales ocupantes se consideran siempre como poseedores de mala fe, de conformidad con el artículo 15 de la ley [sic] 70 de 1993, y por ende, no se encuentran legitimados para solicitar la restitución del valor de las mejoras útiles efectuadas.

La Constitución Política dispone su protección al establecer, en el artículo 63, el carácter inalienable, imprescriptible e inembargable «de las tierras comunales de los grupos étnicos» y crea, además, una especie de «reserva» de algunos terrenos baldíos de la nación a favor de comunidades negras que las hubieran ocupado ancestralmente.

3. Respecto de las tierras baldías rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, hay que distinguir:

a) En relación con las que han venido siendo ocupadas y explotadas por las comunidades negras, conforme a sus prácticas tradicionales de producción, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-NCODER [sic] solamente puede adjudicarlas en propiedad colectiva a dichas comunidades negras.

b) En relación con las que no han sido ocupadas y explotadas ancestralmente por las comunidades negras, sino por personas distintas, el INCODER puede adjudicarlas a éstas, de acuerdo con la legislación de baldíos¹³².

133. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2007-00083-00 (34911) (C. P. Stella Conto Díaz del Castillo; 11 de abril de 2014).

134. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-31-000-2001-01591-01 (31343) (C. P. Stella Conto Díaz del Castillo; 29 de agosto de 2014).

135. Decreto 1745 de 1995 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible], «por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones» (12 de octubre).

136. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 27001-23-31-000-2001-01591-01 (31343) (C. P. Stella Conto Díaz del Castillo; 29 de agosto de 2014).

137. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2007-00039-00 (1825) (C. P. Enrique José Arboleda Perdomo; 26 de julio de 2007).

Finalmente, la Sala consideró que las comunidades negras debían demostrar a la autoridad administrativa correspondiente, dentro del trámite de adjudicación, la debida ocupación mediante la información de los antecedentes etnohistóricos y las prácticas tradicionales de producción, y que, en todo caso, el derecho de las comunidades negras a acceder a la propiedad colectiva de las tierras baldías en zonas rurales ribereñas de la cuenca del Pacífico, ocupadas por ellas según los lineamientos de la norma, prevalecía sobre el hecho de la ocupación de las mismas por personas no pertenecientes a dichas comunidades con anterioridad a la fecha de ejecutoria de la resolución de adjudicación de la propiedad colectiva.

Siguiendo en la misma línea sobre la adjudicación de bienes baldíos a las comunidades negras, se puede aprovechar la oportunidad para traer a colación la Sentencia del 11 de abril de 2014, emitida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la que se recuerda los deberes a los que el Estado colombiano se comprometió con esta comunidad, en desarrollo de la Ley 70 de 1993. Dentro de esos deberes, encontramos:

- [...]i) Reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan;
- ii) Salvaguardarles el derecho a utilizar terrenos que no estén exclusivamente ocupados por ellos, pero a los que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia;
- iii) “tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”¹³³. [comillas en el texto original].

Para complementar lo anterior, la Sentencia del 29 de agosto de 2014¹³⁴, en la cual la Sección Tercera precisa el derecho de prelación para la adjudicación de propiedad colectiva a favor de comunidades negras, explica que el Decreto 1745 de 1995¹³⁵ es una norma especial que desarrolla la titulación de los terrenos de comunidades negras y le fija un plazo para hacerlo. En este sentido, le recuerda a la autoridad la obligación de realizar la gestión dentro del término que se encuentra regulado.

Para el Consejo de Estado, era «clara la intención de legislador al establecer la prelación que tiene la solicitud presentada por las comunidades negras, justamente, con miras a dar efectividad a las garantías constitucionales que le son propias»¹³⁶.

El 26 de julio de 2007 la Sala de Consulta emite un Concepto¹³⁷, a petición del Ministerio del Interior y de Justicia, sobre la adjudicación de baldíos ribeños y los efectos de la adquisición de terrenos de aluvión como modo adquisitivo de dominio.

Los antecedentes fácticos que inspiraron la mencionada solicitud de concepto radicaban en que los propietarios de unas tierras baldías ubicadas en las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó, en el departamento del Chocó, que les fueron adjudicadas en la década de los 90, habían actualizado área y linderos, mediante escritura pública, «aduciendo que la bifurcación del río había creado una isla nueva», por lo que «declararon unilateralmente que sus heredades habían sido beneficiadas por fenómenos naturales, lo que jurídicamente toma el nombre de aluvión», y que, como consecuencia de tal fenómeno, ellos habían adquirido el derecho de dominio por accesión sobre los terrenos desecados. Según se narra, esta situación constituía extensiones superiores hasta cien veces a las originalmente adjudicadas.

La Sala aclara que con la llegada del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en 1974, se prevé la situación de los recursos naturales que difícilmente podía evidenciarse en la época en que se expidió el Código Civil, el cual regulaba conceptos como los de aluvión y accesión.

De esta forma, indica el concepto que el Código de Recursos Naturales dispone en su artículo 80 que, salvo los derechos adquiridos, las aguas son de dominio público. En este sentido, por expreso mandato legal, a partir del 18 de diciembre de 1974, cuando se expidió el mencionado Código, «las aguas, las superficies por donde se conducen, sus playas, y una faja de hasta treinta metros de ancho paralela al cauce, pasaron a ser bienes del dominio público del Estado, inalienables, imprescriptibles y no adjudicables»¹³⁸.

Entonces, frente a la pregunta del ministerio sobre si era posible adquirir el derecho de dominio sobre inmuebles riberaños, la Sala de Consulta respondió que

salvo derechos adquiridos con antelación al 18 de diciembre de 1974, no es legalmente posible la accesión por aluvión tratándose de inmuebles riberaños de propiedad privada, pues de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 83 y 84 del código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, el cauce de los ríos, una franja paralela a éste en extensión máxima de 30 metros, y las demás superficies anejas a las aguas, son “bienes inalienables e imprescriptibles del Estado” y están expresamente excluidos de los procesos de adjudicación de baldíos¹³⁹ [comillas en el texto original].

Adicionalmente agregó que las adjudicaciones realizadas con violación al Código de Recursos Naturales estaban incursas en causal de nulidad, y que al Incoder le correspondía ejercer las atribuciones consignadas

138. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2007-00039-00 (1825) (C. P. Enrique José Arboleda Perdomo; 26 de julio de 2007).

139. *Ibidem*.

140. Ley 135 de 1961, «Sobre reforma social agraria» (20 de diciembre). D. O. 30 691. Art. 2.

141. Gómez, J. (2016). Organización y descripción documental del Programa de Adquisición de Tierras (Antioquia), INCORA 1964-2002. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, pág. 175.

142. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01(ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).

en el inciso sexto del artículo 72, y en el artículo 74 de la Ley 160 de 1994, para revocar directamente dichas adjudicaciones, así como ordenar y obtener la restitución física de las tierras.

4. Institucionalidad en materia de baldíos

El Estado colombiano ha contado con diversas instituciones o entidades que se han encargado de implementar las políticas agrarias en cuanto a los bienes baldíos. Entre estas podemos mencionar al Incora, al Inco-der, a la Unidad Nacional de Tierras Rurales y a la Agencia Nacional de Tierras. Para efectos del presente capítulo, solo haremos mención de las tres primeras y presentaremos algunos pronunciamientos del Consejo de Estado que se han ocupado de dichas entidades.

4.1. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora)

Como se ha mencionado en varias oportunidades, con la expedición de la Ley 135 de 1961, «Sobre [la] reforma agraria», se crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), como establecimiento público, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio¹⁴⁰.

El Incora fue la primera institución gestora de la reforma agraria en el país. Sus estatutos fueron aprobados por el Decreto Ejecutivo 3337 de 1961, con el cual se buscó dar una respuesta asertiva a las necesidades que enfrentaba el Estado colombiano en relación con el sector agrario, y «que permitiera una redistribución más equitativa de la tierra en aras de una diversificación de la producción en el campo»¹⁴¹.

En efecto, la problemática a la cual se enfrentaba esta nueva entidad giraba en torno al desplazamiento forzado y violento de los campesinos, el despojo de sus tierras y la pérdida de oportunidades, entre otras situaciones que afectaban no solo la producción agraria, sino también, el bienestar de los campesinos y trabajadores.

Según el Consejo de Estado, el objetivo fundamental del Incora se centró en «la ejecución de la política agropecuaria y de desarrollo rural, así como el facilitar el acceso de los campesinos a los predios rústicos. Se trataba, por tanto, de un organismo de ejecución de políticas públicas en el cual residían funciones de carácter administrativo»¹⁴².

Aunque este instituto es conocido por aciertos y desaciertos, uno de los principales argumentos para apoyar su funcionamiento era el de que estaba buscando cumplir con los fines principales de la reforma

agraria, los cuales lo «obligaba[n] a la planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las acciones relacionadas con la redistribución de la tierra y el desarrollo de la economía campesina»¹⁴³.

Entonces, con la posterior promulgación de la Ley 160 de 1994, se perfeccionaron los fines de este instituto, el cual continuó «funcionando como establecimiento público descentralizado, con el objetivo de coordinar las actividades que debían realizar las entidades integrantes del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino»¹⁴⁴.

Funciones, competencias y facultades del Incora

Las funciones otorgadas por ley al Incora radicaban, principalmente, en

[...] administrar a nombre del Estado las tierras baldías, adjudicar y crear reservas, fomentar colonizaciones, tomar acciones para la extinción del derecho de dominio privado; administrar el Fondo Nacional Agrario y con otras instituciones del orden público y privado [;] recuperar información que orientara el desarrollo económico sobre la tenencia y la explotación de la tierra; el uso adecuado del agua, la recuperación de zonas inundables y la lucha contra la erosión.

Entre sus funciones también se encontraban la clasificación de las tierras desde el ámbito de su propiedad, lo cual significaba la identificación de aquellas que pertenecieran al Estado, así como el saneamiento de las titulaciones privadas con miras a la formación de los catastros fiscales. También hacían parte de sus obligaciones la promoción de la construcción de vías de comunicación, caminos vecinales para la conexión con las zonas de colonización y de parcelación con la red vial, la recuperación, la reforestación, la creación de regadíos, la vigilancia de los bosques nacionales, la ayuda técnica y la financiación de las regiones de colonización y parcelación; así como la creación de concentraciones parcelarias en las zonas de minifundio, el fomento y la creación de las llamadas “Unidades de Acción Social” y las cooperativas entre los propietarios y trabajadores del campo, entre otras¹⁴⁵ [comillas en el texto original].

En efecto, dentro de sus funciones se encontraban las de administrar las tierras baldías de la nación, el Fondo Nacional Agrario, y también determinar y clarificar el estado de las tierras, así como todas aquellas actuaciones que, en general, promovieran el desarrollo de las tierras y la agricultura nacional.

El Consejo de Estado ha conocido sobre asuntos de relevancia en cuanto al funcionamiento de dicha institución. En una consulta elevada en 1996 a la Sala de Consulta y Servicio Civil, la ministra de Agricultura solicita

143. Gómez, J. (2016). Organización y descripción documental del Programa de Adquisición de Tierras (Antioquia), INCORA 1964-2002. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, pág. 175.

144. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00064-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 1 de octubre de 2019).

145. Gómez, J. (2016). Organización y descripción documental del Programa de Adquisición de Tierras (Antioquia), INCORA 1964-2002. *Revista Interamericana de Bibliotecología*. págs. 175 y 176.

146. Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 921 (C. P. César Hoyos Salazar; 2 de diciembre de 1996).

147. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).

148. Ley 135 de 1961, «sobre reforma social agraria» (20 de diciembre), art. 2.º. D. O. 30 691.

149. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 08001-23-31-000-1981-05570-01 (19484) (C. P. María Elena Giraldo Gómez; 13 de febrero de 2006).

que se conceptúe sobre si es procedente o no vincular al personal del Incora por contrato de prestación de servicios para que se ocupen de actividades relacionadas con la adjudicación de baldíos. Esta Sala, después de hacer un estudio a las normas que intervienen en este caso, respondió:

[...] El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria puede vincular personas mediante la modalidad de contratos de prestación de servicios, sólo para adelantar actividades relacionadas con los procedimientos administrativos de adjudicación de tierras baldías de la Nación, reglamentados por el decreto 2664 de 1994, modificado por el decreto 982 de 1996, pero no para adelantar el procedimiento en sí mismo, porque éste debe ser atendido por empleados públicos del mencionado Instituto [...] ¹⁴⁶.

Ahora bien, según la Sentencia del 5 de julio de 2012¹⁴⁷ del Consejo de Estado, este instituto tuvo su fundamento en lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Política Colombiana de 1886. En cuanto a su naturaleza jurídica, la Ley 135 de 1961 estableció que era un establecimiento público de orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura, que contaba con patrimonio propio, personería jurídica y autonomía administrativa y financiera¹⁴⁸.

Unas de las principales funciones del Incora, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 3.º de la Ley 135 de 1961, era la de administrar las tierras baldías de propiedad de la nación, lo que conllevaba a permitir la adjudicación, constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las disposiciones vigentes y, posteriormente, en caso de indebida apropiación o falencias en los procedimientos de adjudicación, adoptar todas las medidas pertinentes de acuerdo con las leyes¹⁴⁹.

Precisamente para dilucidar el alcance de la función que desempeñaba el Incora en cuanto a los bienes baldíos, se hará referencia a algunos pronunciamientos del Consejo de Estado en los que se constata su participación, algunas veces acertada, otras en contravía de las disposiciones agrarias aplicables en el momento y de la finalidad de la norma por la cual se creó.

En 1983 el Consejo de Estado conoció de una apelación interpuesta en contra de la sentencia del 7 de mayo de 1981, expedida por el Tribunal Administrativo de Nariño, en la que se declaró la nulidad de la Resolución 0105 del 29 de septiembre de 1978, con la que el Incora adjudicó el baldío denominado «El Laurel» a una señora que supuestamente había infringido la ley agraria del momento.

Entre sus consideraciones el Consejo de Estado aclara que en el trámite de adjudicación de bienes baldíos el solicitante debe acreditar ante el

Instituto la explotación económica exigida —prolongada en el tiempo— que dispuso la Ley 200 de 1936, y que, una vez realizada esa solicitud, los terceros pueden oponerse presentando pruebas como, por ejemplo, la que se respalda en un título anterior a una explotación material. Cuando se presenta esto, la Corporación explica que

[...] el Incora no puede resolver o definir un conflicto de intereses sobre posesión material o sobre un mejor derecho a la explotación de ese predio, si encuentra fundada la oposición tendrá que suspender el trámite administrativo y remitir las diligencias a la justicia ordinaria para que ante ella se ventile el litigio posesorio [...]¹⁵⁰.

En efecto, los antecedentes que incidieron en la decisión del Consejo de Estado tuvieron como base una sentencia del Juzgado Segundo de Pasto, en la que se constató que el cónyuge de la apelante adquirió parte del predio por compra debidamente escriturada y que poseyó el resto por compra de las mejoras a los colonos que lo poseían sin título alguno, por lo que el juzgado resolvió que tenía mejor derecho para ser adjudicatario.

Ante esto, el Consejo de Estado explica que la decisión adoptada por la justicia ordinaria tenía cosa juzgada y que esa declaración de mejor derecho no podía cuestionarse ante la jurisdicción contenciosa administrativa, así como que tampoco la podía desconocer el Incora en el trámite de adjudicación. Por tal motivo, consideró que el proceso de adjudicación realizado se encontraba ajustado a los lineamientos de ley y, por lo tanto, ordena la revocatoria de la sentencia expedida por el Tribunal Administrativo de Nariño.

En otra decisión, ahora del año 1984¹⁵¹, la Sección Tercera del Consejo de Estado decidió sobre una apelación interpuesta contra la sentencia del 26 de enero de 1983, expedida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de un proceso instaurado por unos ciudadanos en contra del Incora, habida cuenta de que, a juicio de los demandantes, este instituto no tenía la «facultad constitucional y legal para administrar justicia y resolver, en consecuencia, previo a un procedimiento administrativo, quién tiene mejor derecho a un inmueble».

En efecto, el Incora, mediante las Resoluciones núm. 737 y 730 del 30 de agosto de 1978, adjudicó los predios denominados «El Laurel» y «las Violetas» a los apelantes. Posteriormente, el 24 de septiembre de 1980, por medio de la Resolución núm. 13372, el gerente general del Incora revocó los mencionados actos administrativos, teniendo en cuenta que, en

150. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 472-CE-SEC3-1983-N3329 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 11 de octubre de 1983).

151. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 3956 (C. P. Jorge Valencia Arango; 24 de mayo de 1984).

Unas de las principales funciones del Incora, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 3.º de la Ley 135 de 1961, era la de administrar las tierras baldías de propiedad de la nación.

152. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-EXP1984-N3956 (C. P. Jorge Valencia Arango; 24 de mayo de 1984).

153. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-1989-06-22 (C. P. Julio César Uribe Acosta; 22 de junio de 1989).

154. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-EXP1990-N4489 (C. P. Carlos Gustavo Arrieta Padilla; 20 de septiembre de 1990).

1967, mediante las Resoluciones núm. 623 y 10716, ese mismo instituto había adjudicado a nombre de otra persona los predios denominados «El Lago» y «Providencia», que se trataban de los mismos terrenos «Las Violetas» y «El Laurel», respectivamente.

Según la sentencia del Tribunal Administrativo, que niega las pretensiones de la parte demandante, el artículo 38 de la Ley 135 de 1961 facultó al Instituto para verificar, con citación del adjudicatario, dentro de los dos años siguientes, la exactitud de los documentos, la diligencia de inspección ocular, y todas aquellas pruebas que hubieran servido de base para adjudicar un inmueble. En todo caso, si el Incora encontraba inexactitud y falsedad en dichos documentos, debía proceder a la revocatoria del acto administrativo por el cual adjudicó el bien y ordenar la cancelación del registro respectivo.

La Sección Tercera del Consejo de Estado confirma lo señalado por el Tribunal y, frente a las facultades del Instituto, advierte la competencia expresa y legal del Incora para revisar el acervo probatorio que se aportó para solicitar la adjudicación, dentro de los dos años siguientes a la expedición del acto administrativo que la otorgó, y para revocar tal acto si, en efecto, encontraba falsedades o inexactitudes en dichas pruebas¹⁵².

Un caso similar se presentó en el año 1989, cuando la Sección Tercera del Consejo de Estado estimó conveniente agregar que para que fuera viable la facultad del Incora para revisar el acervo probatorio, debía también demostrar que dentro del proceso administrativo existieron falsedades e inexactitudes¹⁵³.

En 1990¹⁵⁴ la Sección Tercera del Consejo de Estado conoce de una apelación interpuesta en contra de una sentencia expedida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, en la que declara la nulidad de la Resolución núm. 4588 del 14 de diciembre de 1982 expedida por el Incora, en virtud de la cual este instituto revoca la Resolución núm. 3775 del 18 de agosto de 1981, con la cual procedió a adjudicar un baldío denominado «El Cerrito».

El Incora, ante recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución de adjudicación, decide revocarla, con fundamento en las disposiciones agrarias que regulaban la adjudicación de tierras baldías, pues, en su criterio, había incurrido en un error y el acto administrativo era ilegal, toda vez que el predio no podía ser adjudicable dado que se encontraba en una zona de reserva para la colonización especial.

El Tribunal Administrativo de Córdoba constató que meses antes el Incora, en la resolución de adjudicación, había establecido que cuando la peticionaria solicitó la adjudicación, esto es, en 1978, aún no se habían reservado los terrenos para una colonización especial. De igual forma, el Tribunal advirtió que la peticionaria ocupaba el predio y lo explotaba económicamente, conforme con lo dispuesto en la norma, mucho antes de que el Instituto le diera la calidad especial de reserva.

155. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-EXP1990-N4489 (C. P. Carlos Gustavo Arrieta Padilla; 20 de septiembre de 1990).

156. *Ibidem*.

Por tal razón, el Tribunal explicó que

[...] La administración no puede, frente a las situaciones jurídicas particulares reconocidas por la ley, ir produciendo periódicamente regulaciones progresivamente más restrictivas de ese estado de derecho radicado en el particular o administrado, [...] pues de lo contrario se llegaría a situaciones de franca injusticia y al desaparecimiento paulatino de las garantías y de los derechos de las personas [...]¹⁵⁵.

El Consejo de Estado, por tanto, al estudiar el asunto, analiza si el Incora podía revocar el acto administrativo por medio del cual adjudicó el predio denominado «El Cerrito» sin la anuencia del adjudicatario. Al respecto, citó otro pronunciamiento de esa corporación en el que si bien se reconoce la posibilidad legal de la administración de revocar actos administrativos cuando sean contrarios a la Constitución y la ley (artículo 21 del Decreto Ley 2733 de 1959), también se resalta la excepción a esta regla que contiene el artículo 24 del citado decreto, en el que se exige que solo se puede revocar el acto administrativo que haya creado una situación jurídica o haya reconocido un derecho, con el consentimiento del titular. Entonces, el Consejo de Estado concluye:

[...] En el marco de la precedente orientación jurisprudencial, el Incora no podía hacer aquello para lo cual no estaba expresamente autorizado, esto es, revocar de plano la adjudicación. Por tanto, violó el artículo 24 del decreto 2733 de 1959, entonces vigente, motivo que justifica la confirmación de la sentencia [...]¹⁵⁶.

En 1991 la Sección Tercera del Consejo de Estado decide sobre el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia expedida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 28 de junio de 1989. Esta Sección estimó conveniente revocar dicha Sentencia y declarar la nulidad de la Resolución núm. 050 del 4 de febrero de 1987 del Incora, mediante la cual se adjudicó la finca denominada «El Destino» (de propiedad del demandante) a una persona, como si se tratara de un bien baldío.

El Consejo de Estado constató que el procedimiento de adjudicación adelantado por el Incora tuvo muchas informalidades en su trámite y

157. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 5907 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 23 de septiembre de 1991).

158. *Ibidem*.

159. *Ibidem*.

160. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 6994 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 4 de febrero de 1993).

161. *Ibidem*.

la información suministrada por el adjudicatario no correspondía a la realidad, pues nunca demostró la explotación económica del predio¹⁵⁷.

Agrega que este tipo de actuaciones por parte del Incora, en el marco de estos procesos, se volvieron la práctica común. De hecho, este instituto se estaba prestando para que los interesados en conflictos relacionados con la propiedad rural resolvieran sus diferencias «por la vía rápida de la adjudicación de los inmuebles como baldíos»¹⁵⁸, dado que era mucho más fácil que tramitar un proceso de dominio ante la justicia ordinaria. Incluso, en ocasiones, el Incora no constataba la información suministrada por el solicitante, como tampoco se preocupaba por notificar a los posibles interesados y a los colindantes.

En este sentido, lo que había iniciado como una misión «para estimular el trabajo del campo y para darle tierra al que la explota», se había desvirtuado con la actuación desplegada por el Incora¹⁵⁹.

Posteriormente, en 1993 la misma Sección Tercera decidió sobre la apelación interpuesta en contra de la sentencia del 14 de agosto de 1991, expedida por el Tribunal Administrativo de Boyacá dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, en la cual se declaró inhibida para fallar de fondo. En este proceso se demandó la nulidad de la Resolución núm. 829 del 27 de julio de 1983, en la que el Incora adjudica un inmueble a título de baldío, sin que realmente ostentara dicha condición.

Esta Sección advirtió que la Resolución debía anularse pues

[...] de acuerdo con la preceptiva legal de orden superior que debió observarse y al material probatorio analizado, el Incora carece en absoluto de competencia para dictarla, en suma, porque el lote en cuestión se halla ubicado en el área urbana, que quienes fueron favorecidos con la titulación no detentaban el inmueble y tampoco lo explotaban económicamente, y finalmente, en razón a que el Municipio de Yopal no sólo ejercía sobre él, dominio eminente y sui generis, sino que lo tenía ocupado, mejorado y destinado al uso de la comunidad en calidad de potrero de ferias [...]¹⁶⁰.

Entonces, en lo que se refería al punto de la controversia, el inmueble que se adjudicó se trataba de un terreno ubicado dentro de la zona urbana de la entonces capital de la Intendencia Nacional de Casanare. Esta corporación explica que el artículo 4.º del Decreto 3313 de 1965 dispuso que los terrenos baldíos comprendidos dentro del área urbana señalada por los concejos municipales o de aquella que resultara de aplicar el artículo 3.º del Decreto 59 de 1938, no serían adjudicados por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria¹⁶¹.

De igual forma, el Consejo de Estado indica que «en ningún momento los interesados en la titulación le acreditaron estar en posesión del lote y menos tenerlo explotado en más del 66%; conforme lo prescribe el inciso 2.º, artículo 29 de la Ley 135 de 1961»¹⁶².

Es decir, en este caso el Incora carecía de competencia para dictar el acto administrativo en discusión, en vista de que el lote se encontraba en terreno urbano y las personas beneficiadas con el procedimiento en ningún momento cumplieron los requisitos establecidos. De otra parte, el municipio era quien usaba el bien y por ende le hacía las mejoras correspondientes.

El artículo 1.º del Decreto 1292 de 2003 ordenó la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y, a partir de ese momento, entró en proceso de liquidación, el cual debía concluir «a más tardar en un plazo de tres (3) años»¹⁶³.

Este periodo terminó, por tanto, «el 31 de diciembre de 2007 por medio de la Resolución 1389 de 2007 emitida por el gerente liquidador, entregando todos sus archivos y funciones al Incoder»¹⁶⁴.

4.2. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder)

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural surgió a partir de la expedición del Decreto 1300 de 2003, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera.

Este instituto se creó con el objeto de «ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural[...]». Sus funciones se encaminaban, por tanto, a contribuir en la mejora de la calidad de vida de los pobladores rurales y en el desarrollo socioeconómico del país¹⁶⁵.

El artículo 24 del Decreto 1300 de 2003 estatuyó que todas las referencias que hicieran las disposiciones legales vigentes al Instituto Nacional de Reforma Agraria (Incora) debían entenderse referidas al Incoder. En este sentido, muchas de las funciones que desempeñaba el antiguo Incora fueron asumidas por el Incoder luego de que se dispusiera su liquidación.

162. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 6994 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 4 de febrero de 1993).

163. Decreto 1292 de 2003 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria Incora y se ordena su liquidación» (23 de mayo).

164. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2018-00096-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 25 de septiembre de 2018). Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00064-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 1 de octubre de 2019).

165. Decreto 1300 de 2003, «por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura» (21 de mayo).

166. Decreto 1300 de 2003, «por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura» (21 de mayo), art. 4.º.

167. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 13001-23-31-000-2007-00004-01 (C. P. María Inés Ortiz Barbosa; 26 de abril de 2007).

En cuanto a las funciones consignadas en el decreto de creación, se destacan las siguientes:

1. Establecer y adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario y rural en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y de las políticas y directrices del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
2. Formular y presentar propuestas en coordinación con otras instituciones públicas, a la Comisión Intersectorial que para el efecto creará el Gobierno Nacional y formalizar convenios interinstitucionales que integren las intervenciones en el medio rural, de conformidad con los respectivos programas agropecuarios y desarrollo rural.
3. Proponer y adoptar la distribución de recursos para adelantar los programas de desarrollo rural, en las áreas prioritarias que se definan con sujeción a los criterios previamente establecidos.
4. Desarrollar e implementar sistemas de vigilancia, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos relacionados con el cumplimiento de la misión institucional.
5. Propender por un adecuado uso y aprovechamiento de las aguas y las tierras rurales aptas para la explotación forestal y agropecuaria, así como de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, impulsando esquemas de acceso y en donde sea necesario, corrigiendo la estructura de tenencia con miras a garantizar su distribución ordenada y su uso racional, en coordinación con los organismos públicos y entidades competentes.
6. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación al establecer zonas de reserva campesina, con sujeción a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural.
7. Ordenar y adelantar la expropiación de predios, mejoras y servidumbres de propiedad rural privada o pública, cuando se determine su interés social.
8. Adelantar los procedimientos relacionados con la titulación colectiva de tierras a las comunidades negras, conforme a lo establecido en la ley.
9. Planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de los resguardos indígenas en beneficio de sus comunidades

[...] ¹⁶⁶.

En materia de administración de bienes baldíos, cuya competencia se encontraba en cabeza del Incora, el Consejo de Estado, en Sentencia del 26 de abril de 2007 ¹⁶⁷, explica:

En atención a lo dispuesto por la Ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 2664 de 1994, corresponde al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER administrar las tierras baldías de la Nación y, en virtud de ello puede, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir

reservas, ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y adelantar las diligencias y expedir las resoluciones sobre, extinción del derecho de dominio privado, entre otras¹⁶⁸.

En el año 2005¹⁶⁹ el ministro de Agricultura de la época solicita concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado sobre el alcance del fallo expedido el 6 de julio de 2001 por la Sección Cuarta de esa misma corporación, en virtud de la acción de cumplimiento instaurada por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en contra del Incora, en pos de que ejerciera las acciones pertinentes para cesar la indebida apropiación de tierras baldías (islas, islotes, cayos y morros) en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

Pues bien, la pregunta concreta que planteó el Ministerio, en esa ocasión, fue la siguiente:

¿Debe el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, con base en las competencias que le atribuyen la Ley 160 de 1994, en concordancia con el artículo 24 del Decreto 1300 de 2003, iniciar nuevos procesos de clarificación de propiedad privada sobre terrenos declarados de reserva territorial del Estado mediante las Resoluciones 04698 de 1984 y 04393 de 1986 expedidas por el INCORA, hoy en liquidación, o por el contrario, respecto de tales reservados, que se encuentren indebidamente ocupados por particulares, debe el INCODER adelantar el procedimiento de recuperación de Baldíos de conformidad con la competencia que se le asigna en el numeral 14 del artículo 12 y el numeral 3° del artículo 48 de la Ley 160 de 1996, y los artículos 45 a 51 del Decreto 2664 de 1994?¹⁷⁰

La Sala respondió que el Incoder, conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley 1300 de 2003 y lo ordenado en la acción de cumplimiento mencionada, confirmada por el Consejo de Estado el 6 de julio de 2001, debía iniciar los procedimientos administrativos a que hubiere lugar, establecidos en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto 2664 del 1994, con el objeto de:

recuperar los bienes baldíos indebidamente ocupados, delimitar las tierras de propiedad de la Nación y clarificar la propiedad de aquellos terrenos que no se encuentren cobijados en la Resolución 4698 de 1984, confirmada mediante la Resolución 4393 de 1986 expedida por el INCORA. Actos administrativos que gozan de presunción de legalidad y no fueron objeto de debate en la acción de cumplimiento respectiva¹⁷¹.

168. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 13001-23-31-000-2007-00004-01 (C. P. María Inés Ortiz Barbosa; 26 de abril de 2007).

169. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 1685 (C. P. Flavio Augusto Rodríguez Arce; 12 de noviembre de 2005).

170. *Ibidem*.

171. *Ibidem*.

El Incoder se creó con el objeto de «ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural».

172. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 2114 (C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo; 29 de noviembre de 2012).

173. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-00021-00 (35180) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 26 de julio de 2012).

174. Ley 1152 de 2007, «por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones» (25 de julio). D. O 46 700.

En el 2012 el ministro de Justicia y del Derecho de la época, a petición del superintendente de Notariado y Registro, formula consulta a la Sala de Consulta y Servicio Civil en relación con la adquisición, por parte de una misma persona, de dos o más predios inicialmente adjudicados como baldíos.

La anterior petición surgió con ocasión de una serie de hallazgos que se evidenciaron en los «diagnósticos registrales realizados a los folios de matrícula inmobiliaria que identificaban a predios rurales adjudicados por el INCORA y/o INCODER como baldíos», en los que se muestra que los adjudicatarios o a quienes dichas entidades les habían transferido el derecho de dominio, vendieron los inmuebles a una misma persona natural o jurídica, alcanzándose, por tanto, el tope máximo de la unidad agrícola familiar establecida por el Incora, para la zona donde se encontraban ubicados los terrenos.

Entre otras preguntas, el Ministro específicamente consultó:

¿Debe el INCODER revocar la resolución de adjudicación para que quede en cabeza del instituto, de su adjudicatario original o de quien transfirió el predio a la persona natural o jurídica que, con esa venta exceda el límite máximo establecido para la Unidad Agrícola Familiar?¹⁷² [cursivas en el texto original].

La respuesta dada en su momento por la Sala fue que el Incoder, de acuerdo con el inciso 6 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, sí podía revocar directamente, en cualquier tiempo, los actos administrativos por medio de los cuales se habían adjudicado tierras baldías con violación a lo consagrado en las disposiciones legales y reglamentarias.

No obstante, como el problema que se planteó se relacionaba con una situación posterior a la adjudicación, generada por un negocio jurídico de compra y venta sobre el terreno adjudicado, en este caso, explica la Sala, lo único que podía hacer el Incoder era instaurar un proceso de nulidad ante la jurisdicción.

4.3. Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT)

La Ley 1152 de 2007 dictó el Estatuto de Desarrollo Rural y reformó el Incoder, en su objetivo, competencias y funciones¹⁷³. En virtud del artículo 19, se creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales y, en el artículo 30, se ordenó al Gobierno nacional adoptar las medidas que se requirían para el cumplimiento de las disposiciones consagradas en la mencionada ley¹⁷⁴.

Por esto se expide el Decreto 4907 del 21 de diciembre de 2007, por medio del cual se determina la estructura y funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales. El artículo 1.º del decreto explica la naturaleza jurídica de esta entidad y dispone que se trata de una unidad administrativa especial del orden nacional, con personería jurídica, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio¹⁷⁵.

La Unidad Nacional de Tierras Rurales se creó con la intención de que se constituyera como «el instrumento de planificación, administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación», para lograr así su apropiada utilización, de acuerdo con la vocación y los fines que correspondieran¹⁷⁶.

El artículo 28 de la Ley 1152 de 2007 consagró las funciones de esta unidad, las cuales fueron reiteradas en el Decreto 4907. Se establecieron, por tanto, 15 funciones, entre las cuales se encontraban las siguientes:

[...]

3. Adelantar los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado.
4. Adelantar los procedimientos encaminados a delimitar las tierras de propiedad de la Nación.
5. Adelantar los trámites administrativos o judiciales relacionados con el ejercicio de las acciones y toma de las medidas que correspondan en los casos de indebida ocupación de las tierras baldías
6. Adelantar los trámites administrativos o judiciales de reversión de las tierras adjudicadas por el incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas [...]¹⁷⁷.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Decisión del 22 de abril de 2009¹⁷⁸, conoció sobre un conflicto negativo de competencias administrativas entre el Incoder, la UNAT y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, que se suscitó en relación con la autoridad administrativa competente para adelantar el procedimiento de deslinde o clarificación del predio Meandro del Say. Uno de los argumentos del Incoder para negar su competencia se fundamentó en que la Ley 1152 de 2007 le atribuyó la competencia a la UNAT para adelantar dichos procedimientos.

175. Decreto 4907 de 2007 [Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se determina la estructura y funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rural, UNAT» (21 de diciembre).

176. *Ibidem*.

177. *Ibidem*.

178. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2009-00028-00. (C. P. Enrique José Arboleda Perdomo; 22 de abril de 2009).

179. Corte Constitucional. Sentencia C-175. Como se citó en Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2009-00028-00. (C. P. Enrique José Arboleda Perdomo; 22 de abril de 2009)

180. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-00021-00 (35180) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 26 de julio de 2012).

En sus consideraciones, la Sala explica que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-175 de 2009 declaró la inexecutable total de la Ley 1152 de 2007, «al considerar que durante el trámite [sic] legislativo, que culminó con la expedición, [sic] de la citada ley no se cumplió con el deber de consultar previamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes». Al respecto, la Sala de Consulta transcribe un aparte de la mencionada providencia, así:

*“En suma, la Sala concluye que para el caso de la Ley 1152 de 2007 no se cumplió con el deber de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes, puesto que (i) al margen de la validez material de los procesos de participación efectuados, éstos fueron llevados a cabo de forma inoportuna y, por ende, contraria al principio de buena fe; y (ii) no existe evidencia alguna del cumplimiento de procedimientos preconsultivos, a través de los cuales las autoridades gubernamentales y las comunidades tradicionales acordaran las reglas del trámite de consulta previa...”*¹⁷⁹ [comillas y cursivas en el texto original].

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala de Consulta precisó que al ser declarada inconstitucional la Ley 1152 desaparecieron del ordenamiento jurídico las disposiciones legales que consolidaban a la UNAT como la institución competente para la planificación, administración y disposición de predios rurales, y a la que se le asignaba, entre otras funciones, las de adelantar los procesos de clarificación y deslinde de tierras de propiedad de la nación.

En este orden de ideas, se concluyó que la competencia radicaba en el Incoder, que, de acuerdo con el literal d), artículo 3.º de la Ley 135 de 1961, los numerales 15 y 16 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, y el artículo 1.º del Decreto 1663 de 1994, venía conociendo de esos procesos antes de que se promulgara la Ley 1152 de 2007.

En Sentencia del 26 de julio de 2012¹⁸⁰, la Sección Tercera del Consejo de Estado, conoció de una demanda interpuesta en ejercicio del medio de control de nulidad contra un acto administrativo emitido por el Incoder, esto es, el Acuerdo núm. 127 de 2007, por medio del cual reglamentó la ocupación y aprovechamiento temporal de presuntos baldíos reservados de la nación, en el corregimiento de Palermo, municipio de Sitio Nuevo (Magdalena), denominados «Zona de Desarrollo de Excelencia».

El problema jurídico que le correspondió a la Sección Tercera analizar, en este caso, era si el Incoder debió esperar la promulgación del Decreto Reglamentario de la Ley 1152 de 2007 antes de expedir el Acuerdo que se demandó. En otras palabras, si el Incoder tenía la facultad legal para regular o reglamentar la ocupación y aprovechamiento temporal

de los bienes baldíos reservados de la nación, teniendo en cuenta que, con la expedición de la Ley 1152 de 2007, había perdido dicha potestad.

Esta corporación explicó que de conformidad con lo señalado en los artículos 27 y 28 de la Ley 1152 de 2007, la Unidad Nacional de Tierras Rurales era la «competente para adelantar los procedimientos de planificación y administración de los predios rurales de propiedad de la Nación» y, por lo tanto, estaba «a cargo de la definición y fines de las tierras rurales de la nación, y de transferir la administración y la tenencia de dichos predios»¹⁸¹.

Así mismo, advirtió que por virtud del artículo 28 de la ley en cita le correspondía al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial la administración de los bienes baldíos inadjudicables que se hallaren en zonas de reservas forestales o ambientales.

Agrega que, aunque algunas normas de transición legislativa dispusieron que el Incoder continuaría ejerciendo las funciones que la Ley 1152 le había suprimido, lo cierto era que, respecto de esa función particular referente a los terrenos baldíos, por disposición legal, quedó condicionada a la expedición de un decreto reglamentario por parte del Gobierno nacional.

Pues bien, la Sección Tercera afirma que el Incoder sí debió esperar la promulgación del decreto correspondiente, antes de proceder a regular la ocupación de bienes reservados, el cual no había sido expedido cuando esta institución dictó el Acuerdo núm. 127 de 2007. Por tal motivo, procedió a declarar su nulidad.

En cumplimiento de la Sentencia C-175 de 2009, que declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007, el Gobierno nacional expidió el Decreto 1899 de 2009, por el cual se ordenó la liquidación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales. Este decreto fue modificado por el Decreto 3147 de 2009 en el sentido de disponer que se prorrogara hasta el 30 de septiembre de 2009 la liquidación ordenada de dicha unidad. El 5 de octubre de 2009 se da por terminada la respectiva liquidación mediante la Resolución 133 de 2009.

En Sentencia del 2015¹⁸², el Consejo de Estado conoce de una demanda de nulidad presentada en contra de la Resolución núm. 44 del 7 de febrero de 2008, por la cual «*se reglamenta la ocupación y aprovechamiento de los terrenos que conforman las Islas de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo*», expedida por la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT) [cursivas en el texto original].

181. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-00021-00 (35180) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 26 de julio de 2012).

182. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Proceso 11001-03-26-000-2009-00005-00 (36317) (C. P. Hernán Andrade Rincón; 12 de marzo de 2015).

183. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-1997-08794-01 (21133) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 24 de marzo de 2011).

184. *Ibidem*.

En sus consideraciones, la Sección Tercera de esta corporación explica que la Ley 1152 de 2007, que expidió el Estatuto de Desarrollo Rural y reformó al Incoder, también había contemplado la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales y definió sus funciones, algunas de las cuales correspondieron a la atención de procedimientos agrarios que venían siendo adelantados por el Incoder.

Analizada la petición solicitada por el actor, el Consejo de Estado decide que se declare la nulidad de la Resolución núm. 44 de 7 de febrero de 2008, expedida por la UNAT, teniendo en cuenta que el artículo 121 de la Constitución Política establece que «ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley».

Aclara que la administración de los mismos había quedado a cargo del Incoder o de alguna de las entidades públicas definidas en el numeral 11 del artículo 28 de la Ley 1152, según la vocación del respectivo bien. De esta forma, el Consejo de Estado concluyó que la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT) no tenía competencia para expedir una resolución con el objeto de disponer sobre la administración de bienes a la que se refirió la norma acusada.

5. Procedimiento para la adjudicación de bienes baldíos

Como se logra evidenciar de los pronunciamientos del Consejo de Estado que se han reseñado hasta el momento, así como de la normativa correspondiente, el mecanismo idóneo para adquirir un bien baldío es la adjudicación. Esto tiene un significado de orden superior que enseguida analizaremos.

El artículo 58 de la Constitución Política dispone que «la propiedad es una función social que implica obligaciones». El Consejo de Estado ha dicho que en el caso de los terrenos baldíos rurales la función social de la propiedad incorpora una serie de 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 renovables¹⁸³», entre otras.

Esta serie de deberes reflejan que el derecho a la propiedad debe ser ejercido de tal manera que no perjudique, sino que, por el contrario, beneficie a la colectividad y, por tanto, debe ser asignada siempre con el debido respeto por los derechos de los demás¹⁸⁴.

La adjudicación de bienes baldíos, entonces, tiene su fundamento en el precepto constitucional que define la finalidad social de la propie-

dad, pues la obligación de explotar económicamente la tierra impide su inactividad y el desaprovechamiento de la misma, y, además, facilita el acceso a la propiedad por parte de quienes no la tienen, evitando así la concentración de la tierra en manos de algunos pocos¹⁸⁵.

Ahora bien, los artículos 60 y 64 de la Carta Política nos indican que el Estado debe promover, con fundamento en la ley, el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios. Inspirado en lo anterior, y con fundamento en el artículo 150 numeral 18 de la Constitución, que facultó al legislador para regular aspectos atinentes a la adjudicación y recuperación de bienes baldíos, se expide la Ley 160 de 1994, cuyo objeto, precisamente, se centró en «promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina»¹⁸⁶.

Como se mencionó en el capítulo correspondiente, el artículo 1.º de la Ley 160 de 1994 contempla que el Estado, en aras de prevenir la inequitativa concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico, entregará tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales establecidos por el Gobierno nacional.

Según el Consejo de Estado el legislador reguló la adjudicación de baldíos de propiedad de la nación con la finalidad de que se otorgaran tierras a aquellas personas que vincularan su capacidad de trabajo a la actividad explotadora de las mismas. En este orden de ideas, se quiso fomentar el esfuerzo productivo de quienes no tenían tierras, fortalecer la explotación económica de las tierras incultas o deficientemente utilizadas y estimular el trabajo del campo, para así contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y, por ese medio, facilitar la paz social¹⁸⁷.

Aunque en diversos pronunciamientos este alto tribunal cuestionó la actuación de entidades como el Incora en los trámites de adjudicación de baldíos que adelantaba, pues, según se expuso, iban en contra de la misión por la cual se creó dicho procedimiento y desvirtuaban la finalidad del legislador, lo cierto es que a medida que se fueron introduciendo modificaciones a las reglas de adjudicación contenidas en las disposiciones legales, se fueron implementando criterios que le dieron mayor grado de rigurosidad al proceso, como los consignados en el Decreto Ley 902 de 2017¹⁸⁸, modificado, a su turno, por la Ley 1900 de 2018¹⁸⁹.

185. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-1997-08794-01(21133) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 24 de marzo de 2011).

186. Ley 160 de 1994, «por [la] cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

187. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 5907 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 23 de septiembre de 1991).

188. Decreto Ley 902 de 2017, «por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y la formalización y el Fondo de Tierras» (29 de mayo).

189. Ley 1900 de 2018, «por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones» (18 de junio). D. O. 50 628.

190. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se Dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

191. Código Civil. Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887, 15 de abril. D. O. 70 19. art. 685.

192. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Proceso SP-1985-07-31 (C. P. Aydé Anzola Linares; 31 de julio de 1985).

193. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-1997-08794-01 (21133) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 24 de marzo de 2011).

5.1. Inicio del trámite

El artículo 65 de la Ley 160 de 1994 establece que la «propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado [...]», previa solicitud de la parte interesada o de oficio.

Acto seguido indica que no podrá realizarse la adjudicación de baldíos, sino:

por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva¹⁹⁰.

De acuerdo con el artículo 685 del Código Civil, por ocupación se entiende el modo de adquirir el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no está prohibida por las leyes o por el derecho internacional¹⁹¹.

En una sentencia del Consejo de Estado de 1985, el consejero ponente cita las palabras que el tratadista Honorio Pérez Salazar pronuncia en su libro sobre derecho agrario, así: «El único propietario particular perfecto de los baldíos, es el cultivador, el individuo que ha hundido su sudor dentro de las entrañas de la naturaleza, haciéndola germinar vitalidad y energía». Con esto, según el Consejo de Estado,

el legislador ha querido ratificarlo de una manera legal, cobijando a los colonos con una presunción a su favor; y no podía ser de otra manera, ya que el modo adquisitivo, que respalda al colono, es el originario por excelencia, procedente directamente del derecho natural: La ocupación¹⁹².

Pues bien, los bienes baldíos, a diferencia de los demás inmuebles, «no se adquieren por prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la referida Ley 160 de 1994»¹⁹³.

Entonces, como se advirtió al inicio de este capítulo, el recorrido legislativo da cuenta de que la ocupación, en el caso de los bienes baldíos, se constituyó como el modo para adquirir la propiedad. No obstante, el cumplimiento de los requisitos legales juega un papel importante en este tipo de procesos, pues, en lo que respecta a estos bienes, se encuentra comprometido y prevalece el interés general.

No se trata, por tanto, de un mero capricho del legislador; la finalidad de que se cumplan con los requisitos exigidos asegura que la salida del patrimonio del Estado, en efecto, se haga en beneficio o progreso de quienes trabajan la tierra y de la sociedad en general¹⁹⁴.

En Sentencia del 26 de febrero de 1998, el Consejo de Estado lo reitera de esta manera:

A quienes pretenden acceder a su dominio, debe exigirles sin excepción que previamente acrediten que los han venido ocupando y explotando con el lleno pleno de los requisitos y en las condiciones establecidas en la ley. Sólo de esa manera se puede asegurar una adecuada ampliación y mejoramiento de la frontera agrícola y pecuaria, además de garantizar que su salida del patrimonio del Estado habrá de redundar en beneficio o progreso de quienes los trabajan y de la sociedad en general¹⁹⁵.

5.2. Legitimación

En cuanto a la legitimación para adquirir terrenos baldíos, la jurisprudencia reseñada ha demostrado que quienes los ocupaban y explotaban económicamente eran los que se encontraban habilitados para solicitar la adjudicación. Esto es cierto y se mantiene vigente.

Entre este grupo de sujetos de acceso a la tierra podemos encontrar, según el artículo 68 de la Ley 160, además de las personas naturales, «entidades de derecho público, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social». Así mismo, el artículo en cita explica que «las adjudicaciones de terrenos baldíos podrán comprender a las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones en beneficio social por autorización de la ley».

Cabe destacar que una de las adiciones que trajo consigo la Ley 1900 de 2018 fue la aplicación del enfoque de género en la adjudicación de terrenos baldíos de propiedad de la nación, y la priorización a las pobladoras rurales para el acceso a la tierra (art. 2.º). En efecto, el artículo 65A de la Ley 160 de 1994, adicionado por el artículo 3.º de la Ley 1900 de 2018, consagra que:

En la adjudicación de tierras baldías nacionales, será obligatoria la aplicación de lo previsto en el artículo 2.º de la presente ley con el fin de garantizar un mayor acceso de las mujeres campesinas cabeza de hogar, siempre y cuando se encuentren vinculadas a actividades agropecuarias y rurales¹⁹⁶.

194. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 08001-23-31-000-1997-10351-01 (C. P. Ricardo Hoyos Duque; 14 de agosto de 1997).

195. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 10351 (C. P. Ricardo Hoyos Duque; 26 de febrero de 1998).

196. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se Dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

«El único propietario particular perfecto de los baldíos, es el cultivador, el individuo que ha hundido su sudor dentro de las entrañas de la naturaleza, haciéndola germinar vitalidad y energía».

197. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2016-00068-00 (2254) (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 8 de junio de 2016).

198. *Ibidem*.

199. *Ibidem*.

200. *Ibidem*.

Ahora bien, en lo que se refiere a las entidades de derecho público, es menester mencionar el Concepto del 8 de junio de 2016, emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que se resuelve la solicitud de consulta del ministro de Agricultura y Desarrollo Rural de la época, sobre la posibilidad de que sociedades de economía mixta, como Ecopetrol, Isagen y Cenit, pudieran ser adjudicatarias de terrenos baldíos para la construcción de infraestructura de servicios públicos y de interés general, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 160 de 1994.

Luego de hacer un análisis de la normativa respectiva, la Sala de Consulta aclara que

asignar bienes baldíos de manera gratuita a entidades de naturaleza mixta en las que el Estado no tiene un mayor grado de injerencia y en las que el capital mayoritario es de naturaleza privada, sería discutible desde el punto de vista de la finalidad de la norma, dirigida, como ya se dijo, y por vía de excepción, a facilitar el fortalecimiento de la infraestructura destinada a la prestación de servicios públicos¹⁹⁷.

En este sentido, explica que la definición de *entidad de derecho público* que trae la Ley 160 de 1994 en su artículo 68, se refiere a «todas aquellas entidades que forman parte de la estructura y organización del Estado, salvo aquellas de naturaleza mixta en las que los aportes estatales sean inferiores al 50%». Por lo tanto, «solamente aquellas empresas o sociedad mixtas con participación igual o superior al 50% de participación estatal podrán recibir en adjudicación bienes baldíos en los términos dispuestos en la Ley 160 de 1994»¹⁹⁸.

Como vimos, la norma consagra como requisito para la adjudicación de terrenos baldíos a entidades de derecho público que «solo puedan tener por finalidad el desarrollo de actividades que hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública o interés social, o la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos»¹⁹⁹.

En esta medida, la disposición mencionada trae consigo una condición resolutoria cuando advierte que si dentro del término que la entidad adjudicante señale no se da cumplimiento al fin previsto, los predios adjudicados regresarán al dominio de la nación. Así las cosas, la Sala de Consulta subraya que «es necesario que los elementos objetivos (fines) y subjetivos (beneficiarios de la adjudicación) se mantengan en el tiempo como garantía de que los bienes adjudicados no terminen en manos de particulares o en usos distintos a los fijados por el legislador»²⁰⁰.

Dicho esto, es importante resaltar que la actuación de la entidad adjudicante no se agota simplemente con el acto administrativo por medio el cual otorga un bien baldío, sino que, por el contrario, se convierte «en un deber de vigilancia y seguimiento sobre la adecuada utilización del bien adjudicado»²⁰¹.

5.3. Requisitos

El artículo 2.14.10.4.1. del Decreto 1071 de 2015²⁰² reglamentó los requisitos para la adjudicación de bienes baldíos. En efecto, consagró que los interesados debían demostrar que tenían bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie que solicitaran en adjudicación; también, una ocupación y explotación previa no inferior a cinco años, y que su patrimonio neto no fuera superior a mil salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Así mismo, en la solicitud de adjudicación, el peticionario debía manifestar, bajo juramento, que no era propietario o poseedor, a cualquier título, de otros inmuebles rurales.

Como se indicó, el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la adjudicación de bienes baldíos tiene un significado de orden superior aunado al interés general y la función social de la propiedad. Innumerables resoluciones de adjudicación han sido declaradas nulas por parte del Consejo de Estado, al constatar errores en los procedimientos de adjudicación por parte de la entidad y la falta de cumplimiento de los requisitos legales.

Por ejemplo, en Sentencia 6381 del 19 de noviembre de 1992, esta corporación dejó claro que la adjudicación realizada por el Incora no era viable, toda vez que no existía prueba contundente de que el peticionario tuviera bajo su explotación las dos terceras partes de las tierras pretendidas que exigía la norma del momento, y que además sabía que el predio adjudicado era de propiedad privada, cuyo dominio no podía adquirirse por esa vía²⁰³.

En este orden de ideas, conviene recordar que la Ley 160 de 1994 trae consigo una serie de requisitos que se debían cumplir a cabalidad al momento de pretender una adjudicación de un bien baldío. El Consejo de Estado, en Sentencia del 24 de marzo de 2011, los agrupó de la siguiente manera:

- Que el solicitante haya ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años;

201. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2016-00068-00 (2254) (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 8 de junio de 2016).

202. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural». 26 de mayo de 2015.

203. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 6381 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 29 de noviembre de 1992).

- Que el solicitante haya explotado económicamente el fundo por un término igual al anterior;
- 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
- Que el solicitante no sea propietario o poseedor, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional²⁰⁴.

Ahora bien, el artículo 69 de la ley mencionada, modificado por el artículo 4.º de la Ley 1900 de 2018, consagra que «[l]os sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y parcialmente gratuito que soliciten la adjudicación de un baldío, deberán acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 4.º y 5.º del Decreto número 902 de 2017».

Agrega, además, que el solicitante de la adjudicación deberá cumplir con los requisitos previstos en el artículo 69, relacionados con «la aptitud del predio, no acumulación o transferencia de ocupaciones, conservación de zonas ambientales protegidas, extensiones máximas de adjudicación de islas, playones y madre viejas [...]», entre otras.

El Decreto Ley 902 de 2017, estableció una rigurosidad aún mayor en los requisitos para la adquisición de terrenos baldíos. Como se logra evidenciar de la lectura del artículo 4.º, estos requisitos se encuentran enfocados hacia la priorización en la adjudicación de bienes baldíos teniendo en cuenta la calidad del sujeto. En efecto, como esto surge luego de la implementación de los Acuerdos de Paz, se necesitaban una serie de cumplimientos que se adecuaban a la realidad social del país.

Así las cosas, el artículo 4.º estatuye:

Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que cumplan concurrentemente los siguientes requisitos:

1. No poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.

2. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.
3. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.
4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme, sin perjuicio de los tratamientos penales diferenciados que extingan la acción penal o la ejecución de la pena.
5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación²⁰⁵.

205. Decreto Ley 902 de 2017 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras» (29 de mayo).

206. Ley 387 de 1997, «por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia» (18 de julio). D. O. 43 091. Art. 19.

207. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Sentencia ACU-1762 del 25 de enero de 2001.

5.4. Población desplazada como sujeto de acceso a la tierra

En el 2001 el Consejo de Estado conoció de un asunto trascendental que se relacionaba con la adjudicación de tierras, en esa época, por parte del Incora a la población desplazada. Según el numeral 1.º del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, este instituto hacía parte de la atención integral de esta población, por lo que, dentro de sus funciones se encontraba la de adoptar «programas y procedimientos especiales para la enajenación, adjudicación y titulación de tierras, en las zonas de expulsión y recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, así como líneas especiales de crédito, dando prelación a la población desplazada»²⁰⁶.

En cuanto a esto, la Sección Primera del Consejo de Estado manifestó:

La Sala entiende, y así lo deben hacer las autoridades relacionadas con el referido fenómeno social, que, en cuanto a los desplazados forzados, siempre que se encuentren en esta situación, y tantas cuantas sean las veces que lleguen a estarlo, tienen derecho a beneficiarse de los programas y procedimientos especiales que las agencias estatales tienen que promover para protegerlos y reubicarlos en las condiciones necesarias para que superen satisfactoriamente tal condición²⁰⁷.

Luego, en Sentencia del 9 de diciembre de 2009, hace un análisis relevante de la población desplazada como sujeto de acceso a la tierra, pero sobre todo de la importancia de que la Administración garantice el debido proceso en los procedimientos de adjudicación de tierras de quienes han sido víctimas del desplazamiento forzado, y que se encuentren

208. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso 47001-23-31-000-2009-00170-01 (AC) (C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; 9 de diciembre de 2009).

209. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 25000-23-41-000-2015-02409-01 (AC) (C. P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; 7 de abril de 2016).

en estado de desprotección social y económica a causa de la violencia armada. Estas personas, subraya el Consejo de Estado, son beneficiarios expresos de la ley y tienen un trato prevalente.

En cuanto a la adjudicación de tierras para la población desplazada, esta corporación manifiesta que esta tiene una doble connotación:

Es a la vez *derecho* de quien ostenta esta condición y un *deber* estatal en cumplimiento de las disposiciones agrarias [...] y en el acatamiento de las normas internacionales vinculantes al ordenamiento interno que establecen derechos y obligaciones de los Estados en materia de reparación y asistencia a las víctimas del conflicto armado²⁰⁸.

En esta ocasión el Consejo de Estado encontró probado que el Incoder violó el debido proceso de la población desplazada, al adjudicar un predio en el cual se encontraba ubicado un grupo de personas desplazadas sin vincularlas al proceso, desconociendo a quienes la norma agraria destina como posibles beneficiarios de estos bienes.

En Sentencia del 1 de abril del 2016²⁰⁹ el Consejo de Estado también se refiere a la situación de vulnerabilidad de la población desplazada y trae a colación pronunciamientos de la Corte Constitucional respecto de las garantías constitucionales que tienen como finalidad la protección de la persona humana, y del deber «de todas las autoridades del Estado de emprender acciones afirmativas a favor de la población que se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta».

Así lo explica:

En ese orden de ideas, la jurisprudencia ha considerado que el concepto de “desplazado”, debe ser entendido desde una perspectiva amplia, toda vez que, por la complejidad y las particularidades concretas del conflicto armado existente en Colombia, no es posible establecer unas circunstancias fácticas únicas o parámetros cerrados o definitivos que permitan configurar una situación de desplazamiento forzado por tratarse de una situación cambiante. [...]

De otra parte, debido a los numerosos derechos constitucionales afectados por el desplazamiento y en consideración a las especiales circunstancias de debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional les ha reconocido, con fundamento en el artículo 13 constitucional, el derecho a recibir de manera urgente un trato preferente por parte del Estado, el cual se caracteriza por la prontitud en la atención de sus necesidades, puesto que “*de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara*” [...].

En consecuencia, las autoridades están obligadas a tomar medidas especiales a favor de los desplazados que los hagan menos vulnerables, reparen las injusticias derivadas del desplazamiento involuntario y se orienten a la realización efectiva de los derechos que generan un bienestar mínimo que les permita ser autónomos y autosuficientes.

Este caso, que estudió el Consejo de Estado, se trataba de una impugnación de la tutela que interpuso el actor por la vulneración de sus derechos fundamentales a una vida digna, dado que el Incoder, en el 2006, había celebrado contratos de tenencia provisional por cinco años con diez familias en condición de desplazamiento forzado, y, en el 2012, se suscribió el acta en la cual se daba por terminado dicho contrato, por lo que la entidad quedó pendiente de adjudicarle definitivamente el predio. Como esto no sucedió, el accionante interpuso la acción que conoció el Consejo de Estado.

De acuerdo con las consideraciones sobre la protección a la población desplazada, el Consejo de Estado le ordena al Incoder o a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia, a través de la Dirección Territorial de Cundinamarca, reubique de manera provisional al accionante en un predio donde pueda emprender su proyecto productivo para garantizar sus derechos fundamentales, y que, en un término perentorio de 15 días, la entidad accionada gestione la expedición del acto administrativo mediante el cual le adjudique de manera individual y definitiva un predio apto para subsistir.

A esta decisión llega el Consejo de Estado, teniendo en cuenta que el Incoder, en virtud del contrato o el acta que celebró, tiene la obligación de adjudicar tierras o reubicar al accionante, en su calidad de desplazado, y le recuerda a esta entidad lo diligente que tiene que ser en su actuar, más aún en casos como estos. Así pues, le reitera que cuando se trate de personas que están en esta situación, lo que debe primar en la resolución de sus conflictos debe ser la celeridad y la diligencia.

5.5. Aspecto probatorio

Como en todo procedimiento administrativo, el tema probatorio constituye la piedra angular. La adjudicación de bienes baldíos no podía ser

«La jurisprudencia ha considerado que el concepto de “desplazado”, debe ser entendido desde una perspectiva amplia, toda vez que, por la complejidad y las particularidades concretas del conflicto armado existente en Colombia, no es posible establecer unas circunstancias fácticas únicas o parámetros cerrados o definitivos que permitan configurar una situación de desplazamiento forzado por tratarse de una situación cambiante».

210. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

211. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 5907 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 23 de septiembre de 1991).

la excepción, teniendo en cuenta el grado de incidencia sobre el interés general que hemos manifestado.

Para el caso de la autoridad administrativa, el artículo 2.14.10.4.3 del Decreto 1071 de 2015 le impone a dicha autoridad el deber de constatar ciertos eventos en los cuales no procede la adjudicación de terrenos baldíos. Estos son:

1. A quienes, habiendo sido adjudicatarios de terrenos baldíos, los hubieren enajenado antes de cumplirse quince años desde la fecha de la titulación anterior.
2. A las personas naturales o jurídicas que sean propietarias, o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional[.]
3. A quienes no reúnan los requisitos o se hallen afectados por las limitaciones señaladas en la Ley 160 de 1994²¹⁰.

El Consejo de Estado ha conocido casos en los que se ha puesto en evidencia la importancia del material probatorio en los procesos de adjudicación de terrenos baldíos. La mayoría de ellos han demostrado la falta de valoración por parte de la entidad adjudicante, o de diligencia al momento de evaluar una prueba aportada por el solicitante, lo que ha conllevado a que, ante la jurisdicción contencioso-administrativa, se cuestione la legalidad del acto administrativo.

En una providencia de 1991, la Sección Tercera expone ciertas anomalías que evidenció en el trámite de la adjudicación de un bien baldío por parte del Incora. En este caso se trató de la citación a los colindantes.

Así las cosas, ante la omisión por parte de la entidad adjudicante, esta Sección aclaró que «mediante esa prueba se puede establecer si la persona que está pidiendo la adjudicación es la misma que está explotando, en los términos de la ley agraria en forma pacífica, el predio en cuestión». Además, indicó que esta prueba puede establecer por cuánto tiempo, «y si existen o no otros colonos o exploradores dentro del mismo que puedan resultar afectados en sus derechos»²¹¹.

También, hace la advertencia de que la autoridad administrativa, en varias ocasiones, omitió su deber de inspección ocular, y se atuvo a la documentación suministrada por el solicitante, sin constatar su veracidad.

En Sentencia del 11 de agosto de 1961, el Consejo de Estado aseguró que, en los casos en los que se presenta oposición a la adjudicación, la autoridad administrativa debe verificar «si la oposición se formuló en la oportunidad que señala la ley y si se acompañó el principio de prueba

indispensable para justificarla»²¹². Este principio de prueba, como lo denomina el Consejo de Estado, se traduce en por lo menos un elemento probatorio que muestre la posible existencia del derecho que invoca el opositor.

En Sentencia del 25 de abril de 1994, la Sección Tercera del Consejo de Estado resuelve un recurso de apelación interpuesto contra providencia expedida por el Tribunal Administrativo del Cesar, en la que dispuso declarar la nulidad de una resolución dictada por el Incora, que adjudicó a un señor el predio denominado El Triángulo. Los demandantes atacaron la legalidad del acto administrativo y adujeron que el Incora incurrió en un error al adjudicar como baldíos terrenos que hacían parte de su propiedad.

En esta ocasión, el Consejo de Estado resolvió revocar la sentencia del Tribunal, al constatar que el dictamen pericial presentado como prueba no demostraba que el predio formaba parte de la propiedad de los demandantes, además de que no cumplía con los requisitos legales. En relación con el valor probatorio, esta corporación estimó que:

El hecho de que el dictamen pericial no hubiese sido objetado por las partes no implica que el juzgador deba aceptar sus conclusiones, cuando ellas no tienen un sustento técnico que permita otorgarles credibilidad. El dictamen rendido, sobre el cual tampoco la parte demandante pidió aclaración, no prueba los hechos que dicha parte pretendió con él acreditar. No estando entonces demostrado que el predio adjudicado forma parte del predio de propiedad de los demandantes, no puede llegarse a la conclusión de que el mismo es de propiedad particular, que fue el fundamento en que la parte actora sustentó su petición de nulidad de la resolución demandada²¹³.

En el 2016 el Consejo de Estado conoce de una apelación en contra de la decisión de primera instancia emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que resolvió declarar la nulidad de una resolución del Incora en la que adjudicó a unos señores el predio denominado El Recreo, ubicado en la vereda Puente Lisio, municipio de Junín (Cundinamarca). Para dilucidar los cargos de nulidad propuestos por la parte actora, en contra de la mencionada resolución, la Sección Tercera se valió del análisis de las pruebas y de las normas aplicables al asunto.

Pues bien, en sus consideraciones, explica que en el caso *sub lite* de entrada, se evidencia que la adjudicación que se demandó ostentaba una deficiencia que comprometía su legalidad. En primer lugar, porque como lo ha explicado la reiterada jurisprudencia de esa corporación, «la adjudicación de baldíos parte del supuesto esencial que el bien inmueble

212. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SCA-1961-08-11 (C. P. Alejandro Domínguez Molina; 11 de agosto de 1961).

213. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 8074 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 25 de abril de 1994).

214. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 25000-23-26-000-2001-02051-01 (30233) (C. P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero; 29 de febrero de 2016).

215. *Ibidem*.

216. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-2003-00961-01 (35953) (C. P. Marta Nubia Velásquez Rico; 1 de agosto de 2016).

217. *Ibidem*.

218. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 20001-23-31-000-2004-01744-01 (C. P. María Elizabeth García González; 5 de junio de 2014).

no tenga propietario particular»²¹⁴. A tal conclusión se llegó teniendo en cuenta la valoración de algunas pruebas documentales que fueron allegadas en copias simples, pero que, como adujo el Consejo de Estado, no fueron tachadas por la parte demandada y por tal razón podían ser dadas por válidas. Así las cosas, consideró:

[...] [C]on 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 Estado²¹⁵.

En este orden de ideas, el Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia que declaró la nulidad de la resolución emitida por el Incora.

Aunado a la providencia mencionada, también encontramos la Sentencia del 1.º de agosto de 2016, en la cual la Sección Tercera del Consejo de Estado²¹⁶ ratifica lo expuesto sobre el valor probatorio de las copias simples de documentos públicos.

En efecto, esta sección explica que su postura al respecto se consolidó a través de la Sentencia de Unificación del 28 de agosto de 2013,

en el sentido de aceptar la valoración de documentos públicos aportados en copias simples que han hecho parte del expediente, toda vez que frente a estos “se ha surtido el principio de contradicción y defensa de los sujetos procesales ya que pudieron tacharlas de falsas o controvertir su contenido”²¹⁷ [comillas en el texto original].

No obstante, añade que la jurisprudencia también ha reconocido las pruebas solemnes e indica que la prueba idónea para demostrar el título y modo de la propiedad es el certificado de tradición del inmueble.

En Sentencia del 5 de junio de 2014, la Sección Primera del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto contra Sentencia del 17 de noviembre de 2011²¹⁸, del Tribunal Administrativo del Cesar, en la que se niegan las pretensiones de la parte demandante en el sentido de declarar la nulidad de una resolución por la cual se adjudicó un terreno baldío, ubicado en el corregimiento de Aguas Blancas del municipio de Valledupar.

El Consejo de Estado confirma la sentencia de primera instancia, pues uno de los argumentos con que se apeló la referida sentencia, era que el predio adjudicado a través de la resolución en cuestión no era un terreno baldío de propiedad de la nación, sino que antes había sido propiedad privada; situación que no logró probarse en el caso en cuestión, toda vez que no se reconoció la condición de ocupante.

5.6. Publicidad del trámite en general

La publicidad, de acuerdo con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA)²¹⁹, es catalogada como un principio constitucional, pues se encuentra ligada al debido proceso, en lo que respecta al derecho de defensa y contradicción. En relación con la adjudicación de terrenos baldíos, este principio se debe observar desde el inicio del trámite hasta su finalización, incluso en los procesos de recuperación de baldíos o de deslinde de tierras de la nación.

El trámite de la publicidad de la solicitud de adjudicación se encuentra reglamentado en el artículo 2.14.10.5.6 del Decreto 1071 de 2015²²⁰.

En la diligencia de inspección ocular, cuando el funcionario de la entidad constate la existencia de otros colindantes distintos de aquellos que señaló el peticionario en la solicitud de adjudicación, y que no sean sucesores o causahabientes de estos últimos, también se debe observar el principio de publicidad, por lo que se deberá hacer entrega del aviso de trata el artículo mencionado, con el propósito de que se integren al proceso²²¹.

En los procedimientos de deslinde, el Consejo de Estado²²² ha explicado que la Ley 160 de 1994 consagra que el acto administrativo que dé inicio a este proceso debe inscribirse en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, «diligencia que tendrá y surtirá efecto para los nuevos poseedores o adquirentes de derechos reales». Así mismo, la resolución que culmine este procedimiento, por medio de la cual se delimite el inmueble de propiedad de la nación, deslindándolo así de terrenos de propiedad privada, una vez se encuentre en firme, se debe remitir en copia auténtica al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y «debe inscribirse en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros»²²³.

En 1992, el Consejo de Estado indicó que:

Las formas tradicionales de hacer públicos los actos administrativos, están dadas por la notificación personal, la notificación por edicto, la inscripción en registro público o, la publicación de periódicos o diarios

219. Ley 1437 de 2011, «por la cual se expide el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo» (18 de enero). D. O. 47 956. Art. 3.º:

«Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad».

220. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural». 26 de mayo de 2015.

221. *Ibidem*.

222. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2007-00083-00 (34911) (C. P. Stella Conto Díaz del Castillo; 11 de abril de 2014).

223. *Ibidem*.

224. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 7510 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 30 de julio de 1992).

225. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 5471 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 23 de marzo de 1990).

226. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

227. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 5907 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 23 de septiembre de 1991).

228. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 6381 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 29 de noviembre de 1992).

229. Página web de la Agencia Nacional de Tierras. Adjudicación de Baldíos.

oficiales de amplia circulación. Los actos administrativos relacionados con la adjudicación de baldíos, no se escapa a las formas de publicidad antes anotadas. La publicidad producida con la inscripción en el registro público, jurídicamente, en materia de inmuebles, hace las veces de notificación y publicidad con efectos *erga omnes*, de tal suerte que desde entonces nadie podrá válidamente ignorar el hecho, acto, negocio o providencia que refleje la situación jurídica del bien²²⁴.

Es importante agregar que, en Sentencia del 23 de marzo de 1990, el Consejo de Estado aclaró que la falta de publicación de los actos emitidos por la autoridad administrativa, referentes al otorgamiento a particulares de baldíos, no podía enervar la acción que se pretendiera contra ellos, porque, entonces, al adjudicatario, a quien le correspondería realizar dicha publicación, le quedaría fácil enervar la acción limitándose a no publicar el acto respectivo²²⁵.

5.7. Inspección ocular

Una vez estudiada por parte de la entidad la solicitud de adjudicación de un bien baldío en los términos del artículo 2.14.10.5.4 del Decreto 1071 de 2015, si es el caso, se expide Providencia mediante la cual se acepta la solicitud, se da inicio al trámite de adjudicación y se ordena realizar las siguientes diligencias:

1. La comunicación de esta providencia al interesado, al Procurador Agrario o a su comisionado, a los colindantes señalados por el petionario [...]
2. La publicidad de la solicitud de adjudicación;
3. La realización de la diligencia de inspección ocular correspondiente, la cual comprenderá la identificación predial [...]²²⁶

La Sección Tercera del Consejo de Estado explicó que la inspección ocular configura «la mejor fuente de información imparcial que puede tener el Incora, a veces la única, para hacer adjudicación a quien realmente lo merezca por haber vinculado su actividad explotadora en un bien baldío...»²²⁷. En efecto, esa corporación indica que a través de este medio de prueba se puede corroborar a ciencia cierta la persona a cargo de la explotación del terreno, o si el bien tenía la calidad de baldío o era de propiedad privada, y todos aquellos aspectos indispensables para resolver sobre la solicitud de adjudicación²²⁸.

La Agencia Nacional de Tierras define esta inspección como la «diligencia practicada por equipos técnicos con la finalidad de desarrollar el informe físico, jurídico y social del predio»²²⁹. La primera norma en abordar este tema fue el Decreto 389 de 1974, diligencia que tenía la intervención de

peritos, del agente del Ministerio Público y del inspector de Recursos Naturales. Con esta diligencia se pretendía examinar y reconocer el predio

con el fin de acreditar su nombre, cabida, ubicación del predio, linderos con sujeción a los puntos cardinales y nombre de los colindantes, explotación del predio indicando la porción ocupada y cultivada, la inculta, la clase de cultivos, su grado de conservación, clase de ganados, casas de habitación, corrales, construcciones, extensión y estado de los cerramientos y demás mejoras plantadas en el fundo, tiempo de explotación económica²³⁰.

La importancia de la inspección ocular radica en el derecho al debido proceso que consagra la Constitución Política en el artículo 29. El Consejo de Estado ha advertido sobre la violación a este derecho cuando se omite, en un proceso de adjudicación, la inspección ocular, o cuando no se realiza de tal forma que se garantice el principio de contradicción.

En el año 2007²³¹, la Sección Segunda del Consejo de Estado conoce de una impugnación formulada por la parte demandada contra la Sentencia del 11 de abril de 2007, emitida por el Tribunal Administrativo del Meta, en la que se amparó el derecho fundamental al debido proceso de una persona, que había sido quebrantado por la omisión del Incoder de adelantar la diligencia de inspección ocular, en una fecha determinada, en el trámite de adjudicación de bien baldío.

En el trámite de segunda instancia, el instituto demandado adujo que se omitió dicha diligencia por falta de personal y recursos, a lo que la Sección Segunda respondió: «En efecto, la falta de recursos económicos no constituye razón justificatoria para que la administración se abstenga de practicar una prueba, que valga la pena aclarar, fue decretada de oficio y respaldada con dineros del propio interesado»²³². En este sentido, el Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia.

Actualmente, las reglas generales sobre la inspección están establecidas en el artículo 238 del Código General de Proceso; sin embargo, en los artículos 2.14.10.5.7 y 2.14.10.5.8 del Decreto 1071 del 2015 se establece cómo proceden y cuáles son las reglas que se deben tener en cuenta para realizar en debida forma esta diligencia.

5.8. Oposición a la adjudicación

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado ha mencionado que los terceros están facultados para intentar acciones que se puedan derivar de la adjudicación²³³.

230. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 08001-23-31-000-1981-05570-01 (19484) (C. P. María Elena Giraldo Gómez; 13 de febrero de 2006).

231. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso 50001-23-31-000-2007-00093-01 (AC) (C. P. Ana Margarita Olaya Forero; 24 de mayo de 2007).

232. *Ibidem*.

233. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SCA-SEC3-1983-12-09 (C. P. José Alejandro Bonivento Fernández; 9 de diciembre de 1983).

La importancia de la inspección ocular radica en el derecho al debido proceso que consagra la Constitución Política en el artículo 29.

234. Decreto 1071 de 2015, art. 2.14.10.5.10 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

235. *Ibidem*.

236. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 6381. (C. P. Daniel Suárez Hernández; 19 de noviembre de 1992).

El artículo 2.14.10.5.10. del Decreto 1071 de 2015 contempla la oposición a la adjudicación así:

A partir del auto que acepta la solicitud de adjudicación y hasta el vencimiento del término que fija el negocio en lista, quienes se crean con derecho, conforme a la ley, podrán formular oposición a la adjudicación, acompañando al escrito respectivo [de] la prueba en que funden su pretensión. Vencido dicho término, precluye la oportunidad para oponerse a la solicitud de titulación²³⁴.

Luego, el artículo 2.14.10.5.12 explica:

Cuando el opositor alegare que el inmueble objeto de la solicitud de adjudicación es de propiedad privada, o reclame dominio sobre el mismo, total o parcialmente, deberá aportar las pruebas que para el efecto exige el inciso 2° del ordinal 1° del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, y en la inspección ocular que se practique en el trámite de oposición se procederá a verificar si el predio pedido en adjudicación se halla incluido dentro de los linderos de aquel cuya propiedad demanda el opositor, así como a establecer otros hechos o circunstancias de las que pueda deducirse su dominio

Si de los documentos aportados por el opositor y demás pruebas practicadas no llegare a acreditarse propiedad privada, conforme a lo exigido en la norma citada en el inciso anterior, se rechazará la oposición y se continuará el procedimiento.

Cuando la oposición se formule por haberse iniciado contra el peticionario acciones penales, de policía o civiles dirigidas a proteger la ocupación del opositor, previa comprobación de la vigencia de los procesos respectivos, el Instituto ordenará suspender el procedimiento administrativo de titulación, hasta cuando se encuentre ejecutoriada la providencia que decida el proceso que motivó la suspensión y a requerimiento del interesado. En caso contrario, se dispondrá el archivo del expediente²³⁵.

Sabemos, entonces, que con la adjudicación de bienes baldíos podrían afectarse ciertos derechos de terceros. Esto lo hemos podido evidenciar con los distintos casos estudiados por el Consejo de Estado. Por tal motivo, la oposición a la adjudicación constituye un mecanismo idóneo, fundamentado en el debido proceso y en el derecho a la legítima defensa, para conseguir que las personas cuyos intereses pudieran resultar afectados logren intervenir de manera efectiva en la defensa de sus derechos²³⁶.

En 1961 llega a conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado una acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de una resolución dictada por el Departamento de

Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura, por medio de la cual este adjudicó de manera permanente un terreno baldío a una sociedad, desconociendo el derecho real de los accionantes, quienes habían manifestado de manera oportuna su oposición a dicha adjudicación. La Sentencia, del 11 de agosto de 1961, que ha sido mencionada varias veces en este capítulo, frente a la oposición indicó:

La oposición es un recurso que concede la Ley como salvaguardia de los derechos de terceros, que se pretenden sujetos de una relación anterior a la que nace en el momento de presentar una solicitud de adjudicación de tierras baldías nacionales. Al presentar la oposición surge un litigio sobre el dominio o mejor derecho a un bien determinado y ese debate no puede ser resuelto por la rama administrativa, sino por la justicia ordinaria, en virtud de la separación que de las diversas ramas del poder reconoce nuestra Constitución²³⁷.

Así mismo indicó que, al formalizarse la oposición, se suspende la competencia de la administración mientras la justicia ordinaria decide la controversia de derechos, específicamente sobre el derecho de dominio o la ocupación anterior del terreno baldío. Y es que, en efecto, como lo ha advertido el Consejo de Estado, la competencia de la autoridad administrativa, en cuanto a la oposición, solo se limita a «verificar si se formuló en la oportunidad que determina la ley y si se acompañó el principio de prueba indispensable para justificarla»²³⁸.

En Sentencia del 11 de octubre de 1983, el Consejo de Estado retoma lo expuesto en la Sentencia del 11 de agosto de 1961 sobre la suspensión del trámite administrativo y remisión de las diligencias a la justicia ordinaria, cuando se presenta oposición a la adjudicación²³⁹.

Así las cosas, sobre la finalidad de este mecanismo, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia del 20 de mayo de 2013, destacó:

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 ley²⁴⁰.

Distinta es, por tanto, la finalidad de las acciones contencioso-administrativas a las que la persona interesada puede acudir para demandar la legalidad del acto administrativo. Esos mecanismos, de acuerdo

237. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Proceso CE-SCA-1961-08-11 (C. P. Alejandro Domínguez M.; 11 de agosto de 1961).

238. *Ibidem*.

239. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-1983-10-11 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 11 de octubre de 1983).

240. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 41001-23-31-000-1991-05877-01 (21082) (C. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; 20 de mayo de 2013).

241. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 41001-23-31-000-1991-05877-01 (21082) (C. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; 20 de mayo de 2013).

242. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

con la Sección Tercera, están concebidos para que el juez controle la actuación administrativa, y se debatan no solo aquellas cuestiones que, hipotéticamente, pudieron ser planteadas por medio de la oposición, sino, también, las que, por cualquiera de las causales consagradas en la normativa, vicien de nulidad el acto administrativo de adjudicación.

De tal forma que, según lo indica el Consejo de Estado, la falta de oposición no enerva la posibilidad de acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa, 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 República²⁴¹.

5.9. Resolución de adjudicación

El artículo 2.14.10.5.13 del Decreto 1071 de 2015 advierte sobre la revisión previa a la resolución de adjudicación. En ese sentido, consagra que antes de decidir sobre la solicitud de adjudicación, la autoridad administrativa deberá verificar la procedencia legal de la solicitud, con la finalidad de evitar que la titulación se haga a favor de personas que no cumplan con los requisitos o las exigencias que determina la ley, o se trate de predios que no reúnan las calidades de baldíos adjudicables, se encuentren reservados o destinados a un servicio o uso público, o se trate de tierras de las comunidades negras u ocupadas por las comunidades indígenas.

Luego de que se verifique lo anterior, si no se hubiere presentado oposición, si esta fuere extemporánea, o si hubiere sido resuelta desfavorablemente, la autoridad administrativa procederá a expedir la resolución de adjudicación del bien inmueble baldío, la cual constituye, de conformidad con la normativa agraria, el título traslativo del dominio y la prueba de la propiedad²⁴².

Contra el acto administrativo que concede la adjudicación procede, por la vía gubernativa, el recurso de reposición. Una vez se encuentre ejecutoriada la resolución de adjudicación, se deberá inscribir en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

5.10. Revocatoria directa de una adjudicación

El Consejo de Estado, en Providencia del 23 de junio de 2010, hizo un análisis cronológico de las normas que han regulado la revocatoria directa de los actos administrativos por medio de los cuales se adjudica

un bien baldío. En efecto, como lo explica esta corporación, la primera norma que desarrolló el tema fue la Ley 135 de 1961, en su artículo 38.

Posteriormente, el artículo 16 de la Ley 4 de 1973 contempló esta potestad. Luego, el Decreto Ley 01 del 2 de enero de 1984, «por medio del cual se adoptó el Código Contencioso Administrativo, en su artículo 268 derogó expresamente el artículo 38 de la Ley 135 de 1961 y reguló la revocatoria directa de los actos administrativos»²⁴³.

En este orden de ideas, el Consejo de Estado precisó que el Incora se debía someter a los lineamientos y a las condiciones que contenía el nuevo código de lo contencioso-administrativo, en lo que tenía que ver con la revocatoria de los actos administrativos, incluyendo aquellos que otorgaban la adjudicación de un terreno baldío.

La situación indicada se mantuvo en el tiempo hasta que entró en vigencia la Ley 30 de 1988, que consagró, de nuevo, la revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación. El Decreto 2275 de 1988 reglamentó lo anterior²⁴⁴.

Con la promulgación de la Ley 160 de 1994, reglamentada por el Decreto 2664 de 1994, se «conservó la revocatoria directa del acto de adjudicación de un bien baldío con sometimiento a un régimen especial»²⁴⁵. En este sentido, la facultad de la autoridad administrativa para revocar directamente el acto administrativo de adjudicación que se hubiere emitido con violación al régimen correspondiente no requería del consentimiento expreso y escrito del adjudicatario²⁴⁶.

Ahora bien, el Decreto 1071 del 2015, en su capítulo 8, contempla la potestad de revocatoria directa y explica que procede cuando «se establezca la violación de normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa que titulaba el bien baldío»²⁴⁷.

En la mencionada sentencia del 2010, el Consejo de Estado reitera lo que en pronunciamientos anteriores esa corporación mencionó sobre la naturaleza jurídica de dicha potestad:

[...] es una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide, de oficio o a petición de parte, eliminar un acto anterior. Se encuadra dentro del contexto del derecho administrativo como una forma de autocontrol, porque proviene de la misma administración como consecuencia del examen que realiza sobre sus propias decisiones, y que los motivos por los cuales la administración pueda revocar sus actos tienen consagración expresa en la ley, pues no

243. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-1995-04114-01 (25295) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 23 de junio de 2010).

244. *Ibidem*.

245. *Ibidem*.

246. *Ibidem*.

247. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

248. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-1995-04114-01 (25295) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 23 de junio de 2010).

249. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 50001-23-26-000-1996-01901-01 (16054) (C. P. Ramiro Saavedra Becerra; 3 de diciembre de 2008).

250. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 76001-23-31-000-2006-00987-01 (40038) (C. P. Ramiro Pazos Guerrero; 14 de diciembre de 2016).

251. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 10667 (Daniel Suárez Hernández; 11 de julio de 1996).

puede dejarse a la voluntad de la administración determinar los motivos para hacerlo ya que ello atentaría gravemente contra la seguridad y estabilidad jurídicas respecto de actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados²⁴⁸.

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en Providencia del 3 de diciembre de 2008, consideró importante precisar que:

[...] la revocatoria no conlleva el deber de la Administración de indemnizar perjuicio alguno que se haya podido ocasionar con la vigencia del acto administrativo, puesto que se trata de una facultad que la ley le otorga, de dejar sin efectos sus propios actos sin necesidad de acudir ante el juez, como consecuencia de los recursos de vía gubernativa interpuestos por el afectado con el acto o mediante el mecanismo de la revocatoria directa, siempre que advierta que en su expedición se ha configurado alguna de las causales consagradas para ello²⁴⁹.

Explica, entonces, que el mecanismo idóneo para pretender la indemnización de perjuicios que se hayan podido ocasionar con el acto administrativo revocado, es la reparación directa.

En Sentencia del 14 de diciembre de 2016, esta corporación, basándose en la Sentencia de la Corte Constitucional C-255 del año 2012, se refiere a la finalidad constitucional de la revocatoria directa de adjudicación de baldíos, así:

La potestad de revocar directamente los actos de adjudicación de baldíos tiene una finalidad constitucionalmente válida, derivada de la función social y económica que se les ha otorgado a dichos terrenos, de modo tal que no generan para sus titulares un derecho absoluto, ilimitado y perfecto, sino que está sujeto al mantenimiento de determinadas condiciones y a la legalidad de su entrega, que puede ser examinada por la administración cuando encuentre irregularidad, vicio o ilegalidad en su adjudicación. Dicha potestad puede ser ejercida por la administración en forma general, en relación con todos los baldíos adjudicados, por lo que no constituye una carga desigual frente a un administrado en particular, ni lo grava en forma injusta o desproporcionada; por el contrario, está configurada como garantía del mantenimiento de la legalidad y de la función económica y social que dichas tierras están llamadas a desempeñar [...] ²⁵⁰.

5.11. Reversión de la adjudicación

En 1996²⁵¹ la Sección Tercera del Consejo de Estado decide el recurso de apelación instaurado en contra de la Sentencia del 23 de septiembre de 1994, emitida por el Tribunal Administrativo del Magdalena, en la que se dispuso, entre otros asuntos, declarar la nulidad de una resolución

del Incora, por medio de la cual se adjudicó un predio que hacía parte de un terreno que la misma entidad había adjudicado a otra persona en 1962, es decir, que no tenía el carácter de baldío.

Según el beneficiario de la segunda adjudicación, cuya legalidad se debatió en la mencionada providencia, la resolución por la cual el Incora adjudicó en 1962 el mismo predio había perdido su fuerza ejecutoria por haberse cumplido la condición resolutoria a que estaba sometida y, por tanto, había regresado a dominio del Estado.

El fenómeno de la reversión de la adjudicación, según se explica en la sentencia del Consejo de Estado, se configura a partir del incumplimiento de las obligaciones por parte del beneficiario con la adjudicación, es decir, a quien el Estado le concedió la propiedad de los terrenos baldíos, y consiste en que la nación recobra el dominio de los terrenos baldíos adjudicados.

En el caso que conoció esta corporación, las obligaciones que se le impusieron al adjudicatario consistieron solamente «en que dentro del año siguiente a la notificación de esa providencia, debía sembrar árboles propios para construcciones urbanas, en proporción de no menos de 10 por cada hectárea adjudicada», pero el incumplimiento de esa obligación solo acarrea la imposición de multas, es decir, no se dispuso como consecuencia la reversión²⁵².

En este sentido, la Sección Tercera hace un estudio de la normativa aplicable en ese momento y encuentra que la reversión de adjudicación de baldíos que consagró el Decreto 2275 de 1988²⁵³, en su artículo 13, se configuraba en dos eventos, así: i) cuando ocurre la declaratoria de caducidad del contrato que el beneficiario con la adjudicación sin ocupación previa, está obligado a firmar, y ii) en relación con terrenos baldíos con ocupación previa, cuando el beneficiario incumpla con alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 46 de ese decreto.

Ese mismo artículo consagró el fenómeno de la reversión para los predios baldíos adjudicados con ocupación previa, «cuando el beneficiario o adjudicatario no observe las normas sobre la conservación de recursos naturales renovables, protección de bosques nativos, de vegetación protectora y de reservas forestales». No obstante, se advierte que los efectos de la reversión ocurren cuando la resolución que así lo declara, se encuentre ejecutoriada, por lo tanto, no opera de forma automática²⁵⁴.

En este caso particular, la adjudicación realizada en 1962 fue con ocupación previa, por lo que el Consejo de Estado no aceptó los argumentos

252. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 10667 (Daniel Suárez Hernández; 11 de julio de 1996).

253. Decreto 2275 de 1988 [Ministerio de Agricultura], «por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo VIII de la Ley 135 de 1961, con las modificaciones y adiciones que le introdujo la Ley 30 de 1988 y se dicta el procedimiento para la adjudicación de terrenos baldíos» (3 de noviembre).

254. *Ibidem*.

255. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

256. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2006-00056-00 (33213) A (C. P. Marta Nubia Velásquez Rico; 12 de octubre de 2017).

257. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

expuestos por el opositor, y confirmó la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo del Magdalena.

Posteriormente, el artículo 2.14.10.5.15 del Decreto 1071 de 2015, consagra la reversión al dominio del Estado de los predios adjudicados así:

En toda resolución de adjudicación, o contrato de explotación de baldíos que celebre el INCODER, se establecerá expresamente la obligación del adjudicatario de cumplir las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; las que establezcan obligaciones y condiciones bajo las cuales se produce la titulación o se celebra el contrato, conforme a la Ley 160 de 1994 y demás disposiciones vigentes, y la prohibición de dedicarlo a cultivos ilícitos. La infracción de lo dispuesto en este artículo dará lugar a la iniciación del procedimiento de reversión del baldío adjudicado, o a la declaratoria de caducidad del contrato, según el caso, conforme a lo establecido en este título²⁵⁵.

6. Procedimientos especiales sobre baldíos

En Providencia de 12 de octubre 2017, el Consejo de Estado se refiere a la diferencia entre los siguientes procedimientos sobre bienes baldíos²⁵⁶:

***La reversión de la adjudicación (...)* se configura a partir del incumplimiento de las obligaciones por parte del beneficiario con la adjudicación, es decir, a quien el Estado le concedió la propiedad de los terrenos baldíos y consiste en que la nación recobra el dominio de los terrenos baldíos adjudicados.**

i) clarificación; ii) deslinde y iii) recuperación de baldíos. En primer lugar, señala que el objeto del proceso de clarificación es «esclarecer la situación del bien desde su propiedad, con la finalidad de determinar con exactitud si ha salido o no del dominio del Estado». Con el proceso de deslinde o delimitación, se busca «definir los límites de los bienes baldíos de propiedad de la Nación», y, finalmente, el proceso de recuperación de baldíos se encarga de «definir si la ocupación que un particular hace de un bien baldío es legal o, por el contrario, indebida».

6.1. Recuperación de bienes baldíos

El artículo 2.14.19.5.1 del Decreto 1071 de 2015²⁵⁷ establece como objeto de este procedimiento «recuperar y restituir al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por particulares». Acto seguido, se indica cuáles son los terrenos baldíos indebidamente ocupados y sobre los cuales será procedente su recuperación.

En el año 2011, el Consejo de Estado, mediante Sentencia del 6 de abril²⁵⁸, resuelve un recurso de apelación interpuesto por la parte actora en contra de la Sentencia del 23 de septiembre de 1999, expedida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, por medio de la cual se niegan las pretensiones invocadas.

258. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-1996-08305-01 (17587) (C. P. Danilo Rojas Betancour; 6 de abril de 2011).

259. *Ibidem*.

El caso estudiado por esta corporación tuvo como antecedentes los siguientes: en 1991 el Incora, mediante acto administrativo, adjudicó un terreno baldío localizado en el municipio de San Antero (Córdoba), a favor de una persona natural. Una sociedad interpuso una solicitud de revocatoria contra el mencionado acto, al considerar que la decisión de adjudicación había recaído sobre un bien de su propiedad.

La autoridad administrativa, mediante resolución, resolvió revocar la adjudicación. Esta decisión fue impugnada por el adjudicatario, frente a lo cual el Incora resolvió negar la reposición, e iniciar los trámites de recuperación de los baldíos indebidamente ocupados, entre los cuales se hallaba el predio cuestionado en posesión de la sociedad, toda vez que trataban de «terrenos baldíos ubicados en una zona denominada costa nacional, que por su naturaleza es bien de uso público, inadjudicable e imprescriptible del Estado, que no puede ser objeto de titulación alguna»²⁵⁹.

Este último acto de la administración fue demandado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, por parte de la sociedad, a lo que el Consejo de Estado respondió que se trataba de un mero acto de trámite, en virtud del cual se ordenó el inicio del procedimiento especial de recuperación de bienes baldíos. De acuerdo con la normativa que regía en su momento, el acto que podía ser demandado era el definitivo, es decir, el que luego de surtido el procedimiento de acuerdo con los requerimientos legales decidía sobre la existencia o no de la indebida ocupación de un bien baldío por parte de la referida sociedad. Sobre esto y el procedimiento, explicó:

33. Específicamente el procedimiento especial para la recuperación de baldíos indebidamente ocupados, fue reglamentado en el capítulo X del Decreto 2664 del 3 de diciembre de 1994, el cual dispuso -artículo 45- las causales por las cuales procedía su adelantamiento, al establecer qué tipo de terrenos tienen dicha condición de baldíos indebidamente ocupados. Así mismo, se determinó que frente a alguna de las referidas circunstancias, el procurador agrario o cualquier persona, podrá solicitar al instituto que se adelanten las diligencias para ordenar la restitución del terreno baldío indebidamente ocupado y que el INCORA deberá proferir un acto administrativo -resolución inicial- en el que ordene la iniciación del procedimiento, el cual deberá ser notificado personalmente tanto al agente del Ministerio Público Agrario, como a los ocupantes del predio

260. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-1996-08305-01 (17587) (C. P. Danilo Rojas Betancour; 6 de abril de 2011).

261. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural». 26 de mayo de 2015. Reiterado en la Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera Subsección A. Proceso 11001-03-26-000-2006-00056-00 (33213) A (Marta Nubia Velásquez Rico; 12 de octubre de 2017).

262. Chinchilla Imbett, C. (2018). Propiedad privada y derechos adquiridos en el proceso de formalización y clarificación de la propiedad del decreto 902 de 2017 a la luz de los principios generales del derecho. *Revista de derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 41, 2018.

263. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

quienes se pretendan dueños del mismo y si no es posible tal notificación, se deberá proceder a su emplazamiento por edicto y si no comparece la persona, se le designará un curador ad litem, a quien se le notificará la providencia -art. 46-. Dicho acto, según el artículo 49 de la Ley 160 de 1994, deberá además ser inscrito en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente, si el predio se hallare inscrito y a partir de este registro, el procedimiento que se surta tendrá efecto para los nuevos poseedores o adquirentes de derechos reales.

32. Este capítulo del Decreto 2664 también dispone que dentro del procedimiento que se adelante, los interesados podrán solicitar pruebas, se practicará una inspección ocular y se designarán unos peritos, todo con el fin de identificar claramente si existe o no la indebida ocupación de las tierras baldías por las causales señaladas en el decreto y avaluar las mejoras, si a ello hubiere lugar. Luego de surtida esta etapa probatoria y con fundamento en todos los elementos de juicio que arrojen las recaudadas en el procedimiento, procederá la entidad a tomar la decisión definitiva, dependiendo de lo que se hubiera constatado en relación con la existencia o inexistencia de la ocupación indebida de bien[es] baldíos²⁶⁰.

6.2. Clarificación de la propiedad

El objetivo de este procedimiento, según lo indica el artículo 2.14.19.6.1 del Decreto 1071 de 2015, es «clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada»²⁶¹.

En efecto, de acuerdo con lo consignado en el Decreto Ley 902 de 2017, el proceso de clarificación de la propiedad lo adelanta el Estado con el fin de determinar qué bienes han salido de su propiedad, y así ir conformando el fondo de tierras que permitirán garantizar el acceso a la propiedad rural. El resultado de este proceso será establecer si un bien que se considera privado resulta siendo baldío y, por tanto, debe volver a la propiedad del Estado²⁶².

A continuación, el artículo 2.14.19.6.2 del Decreto 1071 de 2015 explica el contenido de la decisión. En esta medida, la resolución que cumple el procedimiento de clarificación de la propiedad podrá declarar: « i) que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble, o se refiere a bienes no adjudicables; ii) que en relación con el inmueble no existe título expedido por el Estado o título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal; iii) que el presunto propietario efectivamente acreditó el derecho de propiedad privada [...]; iv) que el inmueble se halla reservado o destinado a uso público», entre otros²⁶³.

Precisado lo anterior, a continuación, relacionaremos, en orden cronológico, algunas de las providencias del Consejo de Estado en las que ha abordado este asunto desde diferentes aspectos:

264. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 653-CE-SEC3-1988 (C. P. Julio César Uribe Acosta; 1 de diciembre de 1988).

Por ejemplo, en Sentencia del 1 de diciembre de 1988²⁶⁴, conoció de una solicitud de nulidad de la Resolución núm. 035 del 7 de mayo de 1980, de la junta directiva del Incora, por medio de la cual se declararon como bienes baldíos los terrenos que conformaban el predio rural denominado Isla de San Nicolás, ubicado en el municipio de Barranquilla, y de la resolución en virtud de la cual no se accedió al recurso de reposición interpuesto por las sociedades Cementos del Caribe S. A. y Parrish & Compañía S. A. contra aquel acto administrativo.

Las sociedades indicadas eran las propietarias y poseedoras inscritas del predio Isla de San Nicolás o «Los Pantanos», que fue adquirido mediante escritura pública debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Sobre ese bien los propietarios y sus antecesores habían ejercido los actos de señor y dueño que las condiciones agrológicas del terreno permitían, y, en aquella época, adelantaban las gestiones y los trabajos necesarios para adecuar las tierras y establecer allí una urbanización de tipo industrial.

Pues bien, la sociedad Monómeros Colombo Venezolanos S. A. presentó una solicitud de adjudicación sobre parte del inmueble en mención, por lo que los propietarios estimaron sus derechos a oponerse a esa adjudicación. Esta circunstancia dio lugar a que el Incora ordenara iniciar el trámite tendiente a clarificar la propiedad del predio rural.

Luego, con fundamento en las pruebas, pero sin tener en cuenta la falta de identificación del bien, y considerando que el predio se encontraba inundado por más de diez años, el Incora dictó la Resolución que posteriormente fue recurrida, en la que se declaró como baldío el predio «Los Pantanos».

El Consejo de Estado, en sus consideraciones, ratifica la competencia de ese instituto para realizar el procedimiento de clarificación de la propiedad, de conformidad con la norma vigente para esa época, esto es, la Ley 135 de 1961 (literal d, artículo 3.º), la cual se había cuestionado a partir de la entrada en vigencia de un acuerdo municipal que para las partes parecía modificarlo. En este sentido, esta corporación recordó que una norma de jerarquía inferior, como la municipal, no podía modificar ni derogar una de orden superior.

Finalmente, el Consejo de Estado ordena declarar la nulidad de algunos apartes de la referida resolución para concluir que la nación ya no

265. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 7691 (C. P. Julio César Uribe Acosta; 23 de septiembre de 1993).

266. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 08001-23-31-000-1986-06117-01 (12251) (C. P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; 27 de abril de 2006).

267. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2005-00035-00 (30637) (C. P. Ramiro Pazos Guerrero; 5 de diciembre de 2016).

era dueña del terreno «Los Pantanos» y que el mismo formaba parte del predio Isla de San Nicolás.

El 23 de septiembre de 1993, el Consejo de Estado adujo que cuando se presenta oposición a la adjudicación y se reclama dominio sobre el bien, el Incora debe dar aplicación al artículo 11 del Decreto 389 de 1974 (norma vigente en esa época), que preceptúa la obligación de la entidad de «adelantar un trámite de clarificación de la situación jurídica del fundo desde el punto de vista de su propiedad, durante el cual se suspende el proceso de adjudicación». Si se decidiera que el predio es baldío, se procederá a su adjudicación; caso contrario, se negará la pretensión del solicitante²⁶⁵.

Según lo señala esta corporación, este procedimiento se encuentra ligado al derecho al debido proceso que se prevé en la legislación agraria, pues, en el caso que se estudió en la mencionada providencia, el opositor aportó pruebas y lo que se esperaba era que la entidad hubiese clarificado tales títulos, situación que no ocurrió.

En Sentencia del 27 de abril de 2006²⁶⁶ el Consejo de Estado conoció de una apelación en contra de la providencia del Tribunal Administrativo del Atlántico, que negó las pretensiones de la demanda en la que se solicitaba la nulidad de una resolución del Incora, por la cual se declaró que los terrenos desecados que integran el inmueble rural denominado «La Ceiba», ubicado en el municipio de Manatí no habían salido del patrimonio de la nación y por tanto tenían el carácter de baldíos.

En esta ocasión, el Consejo de Estado accedió a las pretensiones de la demanda y decidió declarar la nulidad de las resoluciones, pues, según lo explicó, el demandante logró acreditar la tradición de dominio del predio «La Ceiba» a partir del año 1885, de acuerdo con la ley vigente en ese momento, que reconocía el dominio privado del inmueble cuando se demostraba la tradición por un período no menor al término requerido para adquirir la propiedad por prescripción, esto es, 20 años.

Adicionalmente, esta corporación concluyó que los actos impugnados violaron la normativa contenida en los artículos 677 y 720 del Código Civil, y el artículo 3.º de la Ley 200 de 1936, en tanto otorgaron el carácter de uso público a un lote de terreno cuya propiedad privada se encontraba acreditada de conformidad con los requisitos establecidos en la ley.

En Sentencia del 5 de diciembre de 2016²⁶⁷ la Sección Tercera del Consejo de Estado precisó el procedimiento de clarificación de la propiedad al

conocer sobre la acción de revisión interpuesta por los actores con el fin de que se anularan: i) la Resolución 1376 del 30 de diciembre de 1998, por medio de la cual el Incora inició el procedimiento de clarificación de la propiedad del predio rural denominado «Manzanares» ubicado en Montería, y ii) la Resolución 0353 del 25 de junio de 2002, por medio de la cual se declaró que los títulos de propiedad allegados eran insuficientes para acreditar la propiedad privada sobre los terrenos que conforman el predio mencionado.

Los herederos del propietario inscrito aportaron folio de matrícula inmobiliaria expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Montería, con el objeto de probar su derecho de dominio y posesión material del bien inmueble mencionado.

El Incora declaró que los títulos allegados al proceso de clarificación de la propiedad eran insuficientes para acreditar el dominio sobre los predios que lo conformaban y adujo que el predio se encontraba económicamente explotado por otras personas quienes lo ocupan presuntamente al margen de la ley, por invasión de forma violenta, interrumpiendo de esta forma la explotación agrícola y ganadera que adelantaban sus propietarios.

El Consejo de Estado, para tomar su decisión, considera y explica lo siguiente:

En el Capítulo X de la Ley 160 de 1994, se dispuso que el INCORA, previa obtención de la información necesaria, adelantaría, entre otros, el procedimiento de clarificación (artículo 48). Para determinar la propiedad, y constatar si los predios han salido o no del dominio del Estado, la propiedad privada se debe probar con: i) el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o ii) con los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de Ley en comento, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor al término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

Al descender sobre la norma reglamentaria, esto es, el Decreto 2663 de 1994, se tiene que esta contempló una etapa previa en la cual la autoridad competente, antes de iniciar el procedimiento de clarificación, debía: i) estudiar los documentos suministrados por los presuntos propietarios o los interesados en el procedimiento, así como los que se obtuvieran de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 160 de 1994, y ii) practicar una visita previa al inmueble, de la cual se dejaba constancia en un acta en la que se consignaba el estado de explotación económica y la presencia de otros ocupantes diferentes al presunto propietario.

268. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2005-00035-00 (30637) (C. P. Ramiro Pazos Guerrero; 5 de diciembre de 2016).

269. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-00054-00(35469) (C. P. Jaime Enrique Navas; 20 de noviembre de 2017).

En este orden de ideas, si de la información obtenida no resultaba plenamente establecido el derecho de propiedad privada sobre el inmueble, de acuerdo con lo dispuesto en los incisos 2.º y 3.º del numeral 1.º del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, la autoridad competente mediante resolución motivada debía ordenar el procedimiento de clarificación de la propiedad (artículo 3), el cual se inscribía en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente²⁶⁸.

Precisado el procedimiento, el Consejo de Estado decidió declarar la ineptitud sustantiva de la demanda frente a la Resolución 1376 de 1998, dado que no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos demandados, pues los actores no acreditaron el título de propiedad sobre el predio «Manzanares», y además encontró que el origen del aparente título de propiedad aportado, tal como lo estatuyó el Incora en las resoluciones demandadas, era una falsa tradición.

En Providencia del 20 de noviembre de 2017²⁶⁹ el Consejo de Estado conoce sobre la acción de revisión de asuntos agrarios en contra de las resoluciones núm. 1549 del 8 de junio de 2007 y 261 del 11 de abril de 2008, expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y la Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT), en virtud de las cuales se decide el procedimiento de clarificación de la propiedad sobre las tierras que conformaban el predio denominado «Bernardina, Pueblo Viejo, Hobo, Hijas Jiménez y Naranjo» ubicado en la isla Múcura, y se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra dicha resolución.

Pues bien, a la Sección Tercera le correspondió determinar si las resoluciones demandadas violaron el ordenamiento jurídico, al desestimar los documentos aportados por la parte demandante para acreditar su titularidad sobre el predio.

En sus consideraciones, esta Sección reitera lo expuesto en otros pronunciamientos sobre el artículo 48, numeral 1, de la Ley 160 de 1994, relativo a la competencia de la autoridad administrativa para adelantar los procedimientos tendientes a clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado, previa obtención de la información necesaria, así como lo consagrado en la norma respecto de los medios idóneos para probar la propiedad.

La Sección Tercera encontró que la parte demandante, para acreditar la titularidad, aportó un documento consistente en una copia de una Cédula Real contentiva de una merced otorgada sobre una porción de terreno en la isla Tintipán, así como certificaciones del archivo histórico de

Cartagena sobre una compilación en la que se alude a varias mercedes concedidas entre los años 1615 y 1617. En este orden de ideas, el Consejo de Estado determinó que dichos documentos no contenían un título y que resultaban insuficientes no solo para individualizar los predios sino para verificar que el título hubiera sido confirmado y que los beneficiarios hubieran realizado la explotación de los predios en los años subsiguientes a su otorgamiento.

Sobre este particular se advirtió:

[...] la Sala toma en consideración que, según el análisis histórico del régimen de tierras de la época antes reseñado, para reputarse propietario no era suficiente el otorgamiento de una merced, inicialmente se necesitaba probar la explotación del bien y luego en época posterior se exigió que el título fuera confirmado por el Gobernador, circunstancias estas que no fueron probadas en el plenario y de las que tampoco da razón el texto de la transcripción del cedulario real traída al proceso²⁷⁰.

En este caso, como se trataba de títulos adquiridos con anterioridad a la Ley 160 de 1994, cuyo medio probatorio para acreditar la titularidad eran las tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, la Sala explica que, con base en la disposición en comento, este requisito no era aplicable a los terrenos no adjudicables o que estuvieran reservados o destinados para cualquier servicio o uso público.

La Sección Tercera recordó que la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal), en su artículo 44, dispuso que se reputan baldíos y por consiguiente de propiedad de la nación, *«las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio»*, a pesar de lo cual, por razones de soberanía nacional y de prevalencia del interés general, no son enajenables, y constituyen reserva territorial del Estado²⁷¹ [cursivas en el texto original].

Para la Sala, entonces, al tratarse de bienes baldíos reservados del Estado, como lo prescribe el Código Fiscal, «no es posible que ellos sean adquiridos por los particulares por prescripción»²⁷². Por lo expuesto, el Consejo de Estado concluyó que las resoluciones objeto de revisión fueron emitidas de conformidad con las leyes y la jurisprudencia vigente y conforme a derecho, por lo que mantuvo incólume su legalidad.

270. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-00054-00 (35469) (C. P. Jaime Enrique Navas; 20 de noviembre de 2017).

271. *Ibidem*.

272. Código Fiscal de Colombia [CFC]. Ley 110 de 1912. 23 de noviembre. D. O. 14 845.

El Consejo de Estado considera que las inundaciones no se conciben como formas de accesión, sino como pérdida del derecho de dominio que se tiene sobre la heredad inundada, puesto que el dueño no puede ejercer posesión sobre el mismo, y pasa a ser, por tanto, un bien público.

273. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2004-00036-00 (28246) (C. P. Stella Conto Díaz del Castillo; 30 de agosto de 2018).

274. Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887. 15 de abril. Art. 723: «*Restitución de terreno inundado*. Si una heredad ha sido inundada, el terreno restituido por las aguas, dentro de los diez años subsiguientes, volverá a sus antiguos dueños».

275. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera Subsección B. Proceso 11001-03-26-000-2004-00036-00 (28246) (C. P. Stella Conto Díaz del Castillo; 30 de agosto de 2018).

En otro caso, en Sentencia del 30 de agosto de 2018²⁷³ la Sección Tercera conoce de una acción de revisión en contra de unas resoluciones que decidieron el proceso de clarificación de la propiedad de los terrenos que conformaban la laguna de Fúquene, Susa y Gachetá, en el departamento de Cundinamarca, y Ráquira y San Miguel de Sema, en el departamento de Boyacá. En una de ellas se declaró la extinción de dominio del demandante por haber operado el fenómeno contemplado en el artículo 723 del Código Civil²⁷⁴.

Según se explica en los antecedentes, los terrenos fueron adjudicados al demandante mediante Resolución del 14 de julio de 1847 y Escritura Pública núm. 272, del 14 de marzo de 1856, de la Notaría 1.^a de Bogotá, pero estuvieron cubiertos por el agua por más de diez años, mutando su naturaleza de propiedad privada a bienes de la nación.

Pues bien, de acuerdo con lo expuesto en la Providencia, el predio cuestionado, en efecto, había sufrido inundaciones por más de diez años, y un número considerable de colonos ocupaban las riberas de los playones formados artificialmente, por lo que la posesión del demandante se había visto interrumpida por particulares que pretendían la propiedad privada sobre tales bienes.

El Consejo de Estado considera que las inundaciones no se conciben como formas de adquisición, sino como pérdida del derecho de dominio que se tiene sobre la heredad inundada, puesto que el dueño no puede ejercer posesión sobre el mismo, y pasa a ser, por tanto, un bien público.

Frente a la medida adoptada por el Incora, de declarar como baldío dicho terreno, luego de realizado el proceso de clarificación de la propiedad, esta corporación encontró que dicha medida se ajustaba a la Constitución, pues no se trataba de disponer de un bien público, sino de reconocer el cambio o mutación de su naturaleza, que era necesario para garantizar el aprovechamiento del bien, luego de diez años o más del desecamiento natural.

A este respecto, se advirtió:

Así, puede afirmarse que el término de diez años previsto en el artículo 723 del Código Civil, para que un bien cambie su naturaleza privada a bien de uso público, no es contrario a la garantía del derecho de propiedad consagrada en el artículo 58 de la Constitución, porque ha de aceptarse que el Estado puede regular el derecho de dominio, indicando de manera razonable los modos de adquirirla, así como los de su extinción, pudiendo establecer la pérdida de la propiedad a consecuencia de un hecho de la naturaleza, como lo es en este caso la inundación²⁷⁵.

Finalmente, vale la pena hacer referencia a la Sentencia del 20 de febrero de 2017²⁷⁶, también de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la que se establece el alcance de los procedimientos de deslinde y de clarificación de la propiedad.

En esta ocasión, la Corporación habló de la falta de competencia para la calificación de terrenos como baldíos dentro de un proceso de delimitación de bienes de uso público:

El procedimiento de deslinde solicitado por la parte actora, perseguía solo la delimitación de bienes de uso público de los de propiedad privada, sin embargo, dicho procedimiento también terminó declarando bienes inmuebles como baldíos, actuación que excede la naturaleza del procedimiento de deslinde y que se encuentra taxativamente señalada en los artículos 2 al 17 del Decreto 2663 de 1994 dentro del procedimiento de clarificación de tierras. Razón por la que, el Instituto tenía primero que inscribir la resolución de clarificación de propiedad para posteriormente si iniciar el correspondiente procedimiento de deslinde sobre las tierras que se presumen de propiedad privada.

El hecho de tener que inscribir la clarificación de la propiedad en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos es una garantía del debido proceso y permite que los particulares puedan hacer valer sus derechos. De modo que, el Instituto no solo no tenía competencia para adelantar dentro de un mismo procedimiento la delimitación de bienes de uso público y la clarificación de la propiedad, sino que además vulneró el debido proceso y el derecho de defensa²⁷⁷.

6.3. Clarificación de la propiedad y resguardos indígenas

El procedimiento de clarificación de situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad tiene, entre otros fines, el de establecer la vigencia legal de los títulos de los resguardos indígenas. En efecto, el artículo 58 de la Ley 160 de 1994²⁷⁸, consagra que la autoridad administrativa estudiará las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, a efectos de dotarlas de las superficies necesarias e indispensables para su adecuado asentamiento y desarrollo.

Para tal objeto, la norma además dispone que se constituirán o ampliarán los resguardos y se sanearán aquellos que estuvieren ocupados por personas que no pertenecen a la respectiva comunidad. De igual forma, la autoridad administrativa reestructurará los resguardos de origen colonial previa clarificación sobre la vigencia legal de los respectivos títulos.

En Sentencia del 13 de noviembre de 2003²⁷⁹, el Consejo de Estado conoce sobre las pretensiones formuladas por un ciudadano en acción de

276. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2005-00053-01 (31451) (C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 20 de febrero de 2017).

277. *Ibidem*.

278. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se Dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

279. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001-03-24-000- 2001-00223-01 (7231) (C. P. Camilo Arciniegas Andrade; 13 de noviembre de 2003).

280. Decreto 2663 de 1994 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se reglamentan los capítulos X y XIV de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de clarificación de las situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la Nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras» (3 de diciembre).

281. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se Dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

nulidad (parcial) contra el artículo 1.º, numeral 3.º del Decreto 2164 de 7 de diciembre de 1995, que reglamentó parcialmente el capítulo XVI de la Ley 160 de 1994, en lo que tiene que ver con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio.

El actor manifiesta, en primer lugar, que la disposición acusada reglamenta lo relativo al procedimiento de reestructuración y ampliación de resguardos de origen colonial, sin definir en qué consiste dicha actuación administrativa, y afirma que la reestructuración es el procedimiento en virtud del cual la autoridad administrativa otorga el título de propiedad colectiva a una comunidad indígena, previa declaración sobre la pérdida de vigencia legal del título colonial, realizada dentro del procedimiento de clarificación de la propiedad, reglamentado en el Decreto 2663 de 1994²⁸⁰.

En este orden de ideas, establece que la procedibilidad de una reestructuración se encuentra supeditada a que en el procedimiento de clarificación de la propiedad se declare que el título colonial ha perdido su eficacia legal y, por consiguiente, que los terrenos tienen la calidad de baldíos ocupados por comunidades indígenas, y ser titulados a su favor, como lo ordena el artículo 69 de la Ley 160 de 1994²⁸¹.

Entonces, el actor recuerda que en la colonia y en la época republicana se reconocía como justo título de propiedad de las comunidades indígenas la ocupación del territorio que constituye su hábitat tradicional y, por esta razón, el Estado tenía el deber de formalizar su ocupación expediendo los actos administrativos correspondientes. Teniendo en cuenta que la legislación indígena es de orden público, el actor considera necesario que el legislador garantice el derecho de propiedad instituido en la Constitución Política a las comunidades indígenas, cuyos títulos coloniales han perdido eficacia jurídica, obligando al Incora a expedir un título nuevo.

Una vez explicados los hechos, la Sección Tercera considera que las disposiciones legales y reglamentarias que ordenan adelantar el procedimiento de clarificación de la propiedad para establecer la vigencia legal de los títulos de los resguardos indígenas, no hace distinciones en función de su origen, como, a su juicio, lo entiende equivocadamente el actor.

Así las cosas, contrario a lo que afirma el actor, la Sección considera que el procedimiento de clarificación no convierte el trámite de ampliación de los resguardos indígenas en un proceso lento o engorroso; antes

bien, explica que los estudios socioeconómicos, jurídicos y de tenencia de la tierra de las comunidades indígenas se encuentran encaminados a hacer efectivos sus derechos, de modo que tanto la autoridad administrativa como el Sistema Nacional de Reforma Agraria puedan tener una visión clara y precisa de un determinado territorio, y cuenten con los elementos para adelantar los programas pertinentes.

Así mismo, explica que a la autoridad administrativa le corresponde adelantar los estudios de tierras en todos los casos, independientemente de su origen, por lo que la eficacia de ese derecho no significa que las comunidades indígenas queden exoneradas del cumplimiento de las exigencias que la ley fije. Recuerda que el artículo 58 de la Constitución Política estipula que se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

En consecuencia, el Consejo de Estado niega las pretensiones de la demanda.

En Sentencia del 22 de marzo de 2007²⁸², esta corporación conoce de la acción de revisión instaurada por el apoderado de la Comunidad Indígena de Guayaquil contra los actos administrativos emitidos por el Incora, con ocasión del proceso administrativo agrario de clarificación de la propiedad entre la citada comunidad y un particular, respecto de los predios rurales denominados Boca de Damas, Las Palmas, Esperanza, San Juanito y Valdesuno o Bautistuno y tres lotes más, ubicados en el municipio de Natagaima, departamento del Tolima.

Es importante mencionar esta Providencia del Consejo de Estado puesto que aunque advierte que no era competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y el Incora no debió adelantar el procedimiento de clarificación de la propiedad (al tratarse de una controversia respecto de derechos reales entre particulares), debido a la urgente necesidad de la comunidad indígena, en ella esta corporación motiva a la autoridad administrativa (en esa época el Incoder), a que constituya y estructure un nuevo resguardo indígena, por el cual se garanticen sus derechos territoriales.

6.4. Deslindes de tierras de la nación

El proceso de deslinde es un proceso declarativo especial que se encuentra regulado en el Código General del Proceso²⁸³, de forma general, pero también hace parte del Decreto 1071 del 2015. El artículo 2.14.19.7.1 menciona que el objeto de este proceso es «deslindar las tierras de propiedad de la nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público,

282. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-00397-01 (13858) (C. P. Alíer Eduardo Hernández Enriquez; 22 de marzo de 2007).

283. Código General del Proceso [CGP]. Ley 1564 de 2012, «por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones». 1 de julio de 2012. D. O. 48 489.

284. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

285. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2007-00083-00 (34911) (C. P. Stella Conto Diaz Del Castillo; 11 de abril de 2014).

286. Decreto 2663 de 1994, «por el cual se reglamentan los Capítulos X y XIV de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras de dominio de la Nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de comunidades negras» (3 de diciembre). D. O. 41 627.

287. *Ibidem*.

para delimitarlas de aquellas que le son colindantes»²⁸⁴. Teniendo claro en qué consiste este proceso, procedemos entonces a mencionar lo que nos incumbe en este acápite.

Pues bien, en el 2014²⁸⁵ la Sección Tercera del Consejo de Estado conoce de un recurso de revisión que interpuso la sociedad Unión de Cultivadores de Palma de Aceite en el Urabá, con el objeto de que se revisaran y anularan unas resoluciones del Incoder mediante las cuales se deslindaron tierras de propiedad del Consejo Comunitario del Río Curvaradó, en el municipio de Riosucio (Chocó), dado que, a su juicio, se había desconocido la calidad de ocupante de buena fe, con explotación económica continua.

En esta ocasión, se trataba de adjudicaciones realizadas a comunidades afrodescendientes; por lo tanto, el Consejo de Estado explicó que en relación con los predios que pueden ser objeto de propiedad colectiva de las comunidades afrodescendientes, el ordenamiento diferencia entre tres procedimientos administrativos, a saber: i) la adjudicación, que comporta el reconocimiento del derecho real y dispone la titulación; ii) el deslinde, que se refiere a la delimitación de las tierras adjudicadas a las comunidades negras, y en cuyo contexto se cita lo previsto en la Ley 160, capítulo X y el Decreto 2663 de 1994, capítulos IV y V, para señalar que se debe adelantar «...respecto de aquellos terrenos que pertenecieren al dominio privado de los particulares, para efectos de asegurar la protección de aquellos bienes y los derechos que sobre ellos tengan las comunidades respectivas, con arreglo a lo dispuesto en los Artículos 63 y 329 de la Constitución Política, las Leyes 21 de 1991 y 70 de 1993 y demás disposiciones que las complementen»²⁸⁶ [cursivas en el texto original], y iii) la clarificación de la propiedad, con la finalidad de determinar si los terrenos han salido o no del dominio del Estado.

Aunque la acción que se interpuso en este caso no era la procedente, y así se definió en el resuelve, la Sección Tercera hizo algunas aclaraciones sobre la finalidad del mencionado procedimiento que resulta pertinente mencionar.

En efecto, dicha Sección considera que la Ley 160 (arts. 12 y 48) y el Decreto Reglamentario 2663 de 1994 (art. 43)²⁸⁷, con arreglo a los artículos 63 y 329 de la Constitución, consagraron la posibilidad, en cabeza de la autoridad administrativa, de «adelantar procedimientos de delimitación de las tierras de resguardo, o a las adjudicadas a las comunidades negras, de las que pertenecieren a los particulares», y aclara que este procedimiento está orientado a determinar o demarcar las tierras de propiedad de la comunidad afrodescendiente, «para la eficacia de los

derechos reconocidos al amparo de los distintos instrumentos jurídicos de orden constitucional y legal»²⁸⁸.

7. Unidad agrícola familiar y los bienes baldíos

Como se explicó en el capítulo correspondiente, la Ley 135 de 1961 definió las bases para consolidar la denominada unidad agrícola familiar. En el artículo 50 la consagró como «la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia, [...] sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña al núcleo familiar»²⁸⁹.

En el 2009, la Sección Tercera del Consejo de Estado hace alusión a este tema. Para resolver el caso objeto de estudio por esa corporación, señaló, en primer lugar, los fines de la reforma agraria contenidos en la Ley 160 de 1994, entre los cuales se encontraba:

[...] reformar la estructura social agraria [...] 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 [...]. Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola [...]. Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural [...]. 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 [...]²⁹⁰.

Pues bien, esta corporación indicó que la norma en mención

estableció que las tierras que los campesinos adquirieran del Incora debían ser utilizadas para: a) establecer unidades agrícolas familiares, empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción agrícola, y b) para la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas²⁹¹.

Explicó, a su turno, que quienes hubieran adquirido unidades agrícolas familiares se sujetaban a una serie de obligaciones que comprendían, por ejemplo, cumplir con la reglamentación sobre el uso y protección de los recursos naturales renovables, y a no transferir en el término de quince años, contados a partir de la fecha de adjudicación, el derecho de dominio, posesión o tenencia de la UAF, sino a campesinos de escasos recursos sin tierras, previa autorización del Incora. También advirtió que la norma consagraba la nulidad de los actos o contratos celebrados en contravención de las mencionadas obligaciones, así como también la reversión de las tierras a la nación.

288. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2007-00083-00 (34911) (C. P. Stella Conto Diaz Del Castillo; 11 de abril de 2014).

289. Ley 135 de 1961, «sobre la reforma social agraria» (15 de diciembre). D. O. 30 691.

290. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 44001-23-31-000-1997-01097-01 (15817) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 10 de junio de 2009).

291. *Ibidem*.

292. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 44001-23-31-000-1997-01097-01 (15817) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 10 de junio de 2009).

293. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2007-00023-00 (33934) (C. P. Enrique Gil Botero; 18 de febrero de 2010).

294. *Ibidem*.

En resumen, la Sección Tercera recopiló las reglas que estableció la Ley 160 de 1994 en cuanto a la adjudicación de unidades agrícolas familiares, así:

1) Serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidaren la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.

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

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

4) Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial proviniera de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolizara la autorización del INCORA cuando con tales actos o contratos se fraccionaran dichos inmuebles (artículo 72).

5) Dentro de los 5 años siguientes a la adjudicación de una Unidad Agrícola Familiar sobre baldíos, ésta solamente podría ser gravada con hipoteca para garantizar las obligaciones derivadas de créditos agropecuarios otorgados por entidades financieras (artículo 73)²⁹².

Para lograr el cumplimiento de los fines de la reforma agraria era indispensable la modificación de la estructura social agraria, de tal forma que se eliminara y se previniera tanto la concentración de la propiedad como el fraccionamiento antieconómico.

En el 2010 se habló de la limitación de los actos de los adjudicatarios en relación con las UAF. En este caso, que estudió el Consejo de Estado²⁹³, se presentó una demanda de nulidad en contra de unas circulares expedidas por la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad que versaban sobre la unificación de criterios para la autorización de venta y fraccionamiento de predios baldíos.

En una de dichas circulares se indicó que

una vez adjudicado el predio baldío, los actos de disposición para transferir o gravar su dominio, quedan totalmente limitados durante los cinco años subsiguientes, permitiéndole al titular solamente, como única excepción, gravarla con hipoteca para garantizar obligaciones derivadas de créditos agropecuarios²⁹⁴.

En sus consideraciones, y para aterrizar al caso concreto, esta corporación explicó, entre otros asuntos, que para lograr el cumplimiento de los fines de la reforma agraria era indispensable la modificación de la estructura social agraria, de tal forma que se eliminara y se previniera tanto la concentración de la propiedad como el fraccionamiento antieconómico.

Luego aseguró que el surgimiento de las UAF se da ante la necesidad de combatir formas improductivas de la tierra, y que una de las características precisamente de estas unidades era, además de proteger la empresa productiva, la necesidad de establecer una unidad mínima y evitar la concentración parcelaria en pocas manos. Para ello, explicó que el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 consagró la prohibición de efectuar titulaciones de terrenos baldíos a favor de personas naturales o jurídicas.

En resumen, declaró la legalidad condicionada de las circulares demandadas, teniendo en cuenta que la autoridad que las expidió hizo una interpretación de los artículos 72 y 73 de la Ley 160 de 1994, pero aclara que

las posibilidades de limitación de los actos que el adjudicatario pueda realizar sobre la Unidad Agrícola Familiar deben restringirse a actuaciones que respondan por obligaciones no derivadas del crédito hipotecario y a la imposibilidad de fraccionamiento de los predios²⁹⁵.

Finalmente, en 2016, la Sección Primera del Consejo de Estado señala que:

Las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, [...] y que el INCORA señalará para cada caso, región o municipio, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación de las tierras de la Nación²⁹⁶.

8. Servidumbre en terrenos baldíos

El Código Civil Colombiano establece en su artículo 879 que las servidumbres son «un gravamen impuesto a un predio en utilidad de otro predio de distinto dueño»²⁹⁷. Para dar inicio a este acápite de servidumbres en baldíos, es importante mencionar la Sentencia del 31 de agosto de 1939 del Consejo de Estado, en la que se hacen aportes importantes a este tema, indicando, por ejemplo, lo siguiente:

Cuando la adjudicación se hace a cultivadores, el Estado se desprende gratuitamente de parte de sus bienes, pero se reserva ciertos derechos que el adjudicatario, por ministerio de la ley y por el mero hecho de aceptar la adjudicación, está obligado a respetar²⁹⁸.

295. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2007-00023-00 (33934) (C. P. Enrique Gil Botero; 18 de febrero de 2010).

296. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001-03-24-000-2014-00217-00 (C. P. Guillermo Vargas Ayala; 16 de junio de 2016).

297. Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887. 15 de abril. Art. 879.

298. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Proceso CE-1939-08-31 (C. P. Gonzalo Gaitán; 31 de agosto de 1939).

299. Código Fiscal de Colombia [CFC]. Ley 110 de 1912. 23 de noviembre. D. O. 14 845.

300. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Proceso CE-1939-08-31 (C. P. Gonzalo Gaitán; 31 de agosto de 1939).

301. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019), y Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00072-00 (C. P. Álvaro Namén Vargas; 3 de diciembre de 2019).

302. *Ibidem*.

303. Decreto 2363 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura» (7 de diciembre).

En la época en que se produjo la mencionada sentencia se encontraba vigente el Código Fiscal de 1936²⁹⁹. Es por eso que para resolver la nulidad que se debatió en esa providencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo menciona el artículo 54 de dicho código, el cual estableció que los terrenos baldíos que se desprendían del Estado quedaban sujetos a servidumbres pasivas de tránsito y a las necesarias para el desarrollo de los terrenos adyacentes. Esto significó, según la Sala, que el Estado, como tridente, podía imponer a su adquirente las condiciones que estimara convenientes por ministerio de la ley.

Esta corporación hace un estudio de dicho artículo en los siguientes términos:

El Estado adjudica administrativamente los baldíos, pero no pura y simplemente y sin limitación alguna, sino con la condición expresa, terminante, de quedar sujetos a las servidumbres que sean necesarias para el desarrollo de los predios adyacentes, servidumbres que se imponen administrativamente. Y así como el Estado impone servidumbres en esta forma, también las soporta en pro de los terrenos adjudicados³⁰⁰.

Muchos años después la Sala de Consulta y Servicio Civil³⁰¹ conoció de un conflicto negativo de competencias administrativas suscitado entre el Juzgado Promiscuo Municipal de Florián (Santander) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT). El problema jurídico que se planteó ante esta Sala radicó en determinar la autoridad competente para conocer de un proceso de imposición de servidumbre de servicios públicos sobre un bien inmueble, al parecer, baldío³⁰².

Pues bien, para una de las autoridades, esto es, el juzgado promiscuo, como el predio sobre el cual se pretendía imponer la servidumbre tenía la calidad de baldío, la competencia recaía en la ANT, por ser la entidad que se encarga de administrar los bienes de propiedad de la nación, para dichas calendas.

A su turno, la Agencia niega la competencia e indica que esta le pertenece al juzgado porque la imposición de servidumbres, independientemente de la naturaleza del predio, no hace parte de las competencias que le asignó el Decreto 2363 de 2015³⁰³.

La Sala de Consulta, luego de efectuar un análisis sobre la clasificación de las servidumbres, consideró que en este caso se trataba de una servidumbre legal, de aquellas que se encontraban reguladas por la Ley 142 de 1994, pues se refería a un tema de servicios públicos.

No obstante, encontró que, en efecto y de acuerdo con el Decreto 2363 de 2015³⁰⁴, la Agencia Nacional de Tierras, que se encargaba de administrar las tierras baldías de la nación, no tenía dentro de sus funciones «la competencia para imponer gravámenes sobre bienes de propiedad de la Nación mediante acto administrativo ni mucho menos por la vía judicial, particularmente sobre baldíos, como, por ejemplo, una servidumbre»³⁰⁵, y que por lo tanto no podía decirse que ese decreto había derogado la competencia que para tal efecto dispone el artículo 117 de la Ley 142 de 1994.

En cuanto a los gravámenes, la Sala indicó que el Decreto 2363, en su art. 13, solo le atribuyó a la Oficina Jurídica de la ANT la facultad para coordinar con otras entidades procesos de servidumbre rural o pública, así:

Artículo 13. Oficina Jurídica. Son funciones de la Oficina Jurídica, las siguientes: [...]

12. Adelantar o coordinar con otras entidades, según sea el caso, los procesos de expropiación de predios, mejoras y servidumbres de propiedad rural privada o pública, cuando se requieran para el cumplimiento de la política de acceso a tierras³⁰⁶.

También precisó que el Acuerdo 029 de 2017, «Por el cual se establecen los lineamientos para la regulación y formalización de las servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública sobre los predios baldíos de la Nación»³⁰⁷, estableció algunas reglas aplicables al procedimiento de servidumbres sobre un bien baldío, entre las que se encontraban:

[...] vii) el seguimiento que debe efectuar la Agencia Nacional de Tierras a las servidumbres impuestas sobre bienes baldíos; [y] viii) la obligatoriedad de vincular a la Agencia Nacional de Tierras a las [sic] procesos judiciales mediante los cuales se pretende imponer una servidumbre sobre un bien baldío³⁰⁸.

Entonces, sobre la competencia para imponer una servidumbre legal, particularmente la de servicios públicos domiciliarios, la Sala aseguró que por ministerio de la Ley 142 de 1994³⁰⁹ (art. 117) esta puede ser judicial o administrativa. Si es judicial, correspondería a una autoridad de la jurisdicción ordinaria, según se establece en el Código General del Proceso, y en el segundo caso, «a las entidades territoriales, la Nación, cuando tengan competencia para prestar el servicio público respectivo, y las comisiones de regulación»³¹⁰.

En este caso, la Sala concluyó que la solicitud mediante la cual se pretendía constituir una servidumbre de servicios públicos era de carácter judicial y, aunque se declara inhibida, remite el expediente al Juzgado Promiscuo Municipal de Florián (Santander).

304. Decreto 2363 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura» (7 de diciembre).

305. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019).

306. Decreto 2363 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural]. «Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura» (7 de diciembre).

307. Acuerdo 029 de 2017 [UAE Agencia Nacional de Tierras], «por el cual se establecen los lineamientos para la regulación y formalización de las servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública sobre los predios baldíos de la Nación» (10 de octubre). Número de boletín 50 382.

308. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019).

309. Ley 142 de 1994, «por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones» (11 de julio). D. O. 41 433.

310. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019).

311. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Proceso CE-1931-03-09 (C. P. Pedro Alejo Rodríguez; 9 de marzo de 1931).

312. Código Fiscal de Colombia [CFC]. Ley 110 de 1912. 23 de noviembre. D. O. 14 845.

313. *Ibidem*.

314. Ley 137 de 1959, «por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones» (4 de diciembre). Reglamentada por los Decretos Nacionales 1943 de 1960 y 3313 de 1965.

9. Adjudicación de baldíos por medio de títulos de concesión

En 1931, la Sala de lo Contencioso-Administrativo conoce el primer litigio que versó sobre este tema, pues en esta ocasión, conforme a la Ley 63 de 1872, se autorizó la cesión de tierras baldías al Estado Soberano de Antioquia para el fomento de la inmigración, y, con el propósito de hacerlo efectivo, el 3 de junio de 1873, el Gobierno general expidió los bonos o títulos correspondientes. Esos «bonos o títulos fueron expedidos nominativamente, expresándose que solo eran amortizables en adjudicaciones del Gobierno del Estado»³¹¹, pero, en los antecedentes se advierte que ni el antiguo Estado ni el actual departamento de Antioquia, habían solicitado la correspondiente adjudicación.

Por tal razón, el presidente de la República expidió un decreto (objeto de demanda en el presente caso) mediante el cual dispuso, entre otros asuntos, que el departamento de Antioquia debía proceder, en el término de un año, a solicitar la adjudicación de las tierras baldías, mediante la amortización de todos los bonos que se expidieron a su favor por el Gobierno general. Así mismo, consagró que, de cumplirse el término sin que se efectuaran las solicitudes de adjudicación, los bonos quedarían sin valor.

Los demandantes adujeron que el Gobierno nacional, al reglamentar la Ley 63 de 1872, había establecido condiciones y plazos, desconociendo los derechos legítimamente concedidos, pues se habían cedido tierras, más no bonos, y que ellas ya se encontraban en manos de poderdantes a quienes el departamento de Antioquia les había adjudicado su propiedad, con la obligación de formar una sociedad que fomentara la agricultura y la inmigración.

En esa oportunidad, la Sala indicó que lo relativo a la adjudicación a cambio de títulos de concesión se debía regir por lo preceptuado en el Código Fiscal de 1912³¹², en el que por ningún lado se le autorizaba al Gobierno, vía reglamento, a fijar el tiempo en que debían hacerse las adjudicaciones o la facultad para decidir sobre la validez de aquellos títulos. Por tal motivo, declaró nulo el decreto cuestionado, dado que «la adjudicación de baldíos por medio de títulos de concesión no pueden ser objeto de facultad reglamentaria»³¹³.

En Sentencia del 16 de febrero de 2001, la Sección Tercera hace algunas apreciaciones sobre la cesión de baldíos nacionales a los municipios. En este sentido, mencionó que la Ley 137 de 1959³¹⁴ autorizó a la nación a ceder a favor de las entidades territoriales los terrenos que

constituían zonas urbanas, con la condición «de que éstos procedieran a “transferir a los propietarios de mejoras el dominio de los respectivos solares a título de compraventa”»³¹⁵ [comillas en el texto original].

Como se precisó al inicio de este capítulo, cuando desarrollamos el concepto de baldíos urbanos, en el 2002, y luego en el 2008, la Sección Primera de la Sala Contencioso-Administrativa del Consejo de Estado agregó que esa cesión, otorgada por medio de la ley a las entidades territoriales, comprendía tanto los terrenos no ocupados como los terrenos ocupados, con mejoras³¹⁶.

Conclusiones

- a) El legislador reguló la adjudicación de los terrenos baldíos de propiedad de la nación, con la finalidad de que se otorgaran tierras a aquellas personas que vincularan su capacidad de trabajo a la actividad explotadora de las mismas.
- b) Su misión se ha centrado en fomentar el esfuerzo productivo de quienes no poseen tierras, fortalecer la explotación económica de las tierras incultas o inutilizadas, y estimular el trabajo en el campo.
- c) La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha destacado que los bienes baldíos no pueden ser ni adquiridos ni usados por cualquier persona, pues su vocación de uso radica exclusivamente en la prestación de servicios públicos por parte de las entidades, o para ser adjudicados a comunidades campesinas, mujeres cabeza de familia, pueblos indígenas, afros y demás, y con ello impulsar el acceso progresivo a la propiedad rural.
- d) En este sentido, estos bienes son de suma importancia para garantizar los presupuestos constitucionales y los ideales de la reforma social agraria, por lo que su manejo, por parte de las autoridades públicas, se debe dar con estricto cumplimiento de los requisitos legales.
- e) Las Sentencias del Consejo de Estado analizadas en este capítulo denotan la falta de gestión en los procedimientos de adjudicación de bienes baldíos, lo que nos ratifica, aún más, en que uno de los grandes problemas en materia agraria en nuestro país son las debilidades de las instituciones públicas que han tenido a su cargo el manejo y la administración de dichos bienes.

315. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 25000-23-26-000-1994-4357-01 (12907) (C. P. Ricardo Hoyos Duque; 11 de febrero de 2001).

316. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 13001-23-31-000-2000-99073-01 (C. P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; 26 de noviembre de 2008), y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Primera. Proceso 11001-03-24-000-2000-06531-01(6531) (C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; 14 de febrero de 2002).

- f) La adjudicación de bienes «inadjudicables» o de propiedad privada a personas sin el estudio previo respectivo, la informalidad en el trámite de adjudicación de baldíos y la inobservancia de los requisitos legales, son algunas de las fallas más recurrentes que se presentan durante los últimos años en el país.
- g) El Consejo de Estado recuerda que la misión de estimular el trabajo en el campo y darle tierra al que la explota, son premisas bastante incumplidas por parte de instituciones como el Incora.
- h) El cumplimiento de los requisitos legales juega un papel importante en este tipo de procesos, pues, en lo que respecta a estos bienes, se encuentra comprometido y prevalece el interés general.
- i) La actuación de la entidad adjudicante no se agota con el acto administrativo por medio del cual otorga un bien baldío, sino que, por el contrario, se convierte «en un deber de vigilancia y seguimiento sobre la adecuada utilización del bien adjudicado».
- j) Resulta indispensable que se corrobore que los elementos objetivos (fines) y subjetivos (beneficiarios de la adjudicación) se mantengan en el tiempo como garantía de que los bienes adjudicados no terminen en manos de particulares o en sujetos distintos a los señalados por el legislador como posibles beneficiarios de la adjudicación de tierras baldías.
- k) El Consejo de Estado ha tenido un papel importante como garante de los derechos de la población desplazada y de las minorías étnicas, y les ha exigido a las autoridades administrativas debida diligencia y celeridad en la protección de sus derechos.
- l) El Estado colombiano tiene definidos en la Constitución y en la ley los deberes de reconocer y garantizar a las comunidades afrodescendientes el derecho de propiedad sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, o en caso contrario, a las que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales. Esto implica la obligación que tienen las autoridades de darles prelación para la adjudicación de la propiedad colectiva, y de gestionar el trámite dentro del término que se encuentra estipulado en la ley.
- m) Desde el punto de vista probatorio, la inspección ocular es la mejor fuente de información imparcial que con la que puede contar la autoridad administrativa. La omisión en el deber de inspección ocular por parte de la entidad adjudicataria conduce a la ilegalidad del

acto administrativo de adjudicación y va en contravía del derecho al debido proceso contemplado en el artículo 29 de la Constitución, en la medida en que es el mecanismo idóneo para conocer si realmente existió explotación económica, o si un bien es de la nación, o de propiedad privada, etc.

- n) El Consejo de Estado ha sido determinante en señalar que la falta de personal o recursos para llevar a cabo la inspección ocular no es óbice para que la administración se abstenga de practicar dicha prueba.
- o) En todo procedimiento administrativo de adjudicación, de recuperación de baldíos o de deslinde de las tierras de la nación debe primar el principio de publicidad.
- p) La oposición a la adjudicación constituye el mecanismo adecuado (fundamentado en el debido proceso y en el derecho a la legítima defensa) para que las personas cuyos derechos pudieran resultar afectados con la adjudicación de un terreno logren intervenir de manera efectiva en la defensa de dichos derechos.
- q) La falta de oposición no enerva la posibilidad de acudir ante la jurisdicción contenciosa administrativa cuando se presente alguna de las causales contenidas en la norma que vicien de nulidad el acto administrativo de adjudicación.
- r) El Estado, a través de las autoridades administrativas, debe adelantar el procedimiento de recuperación de baldíos que se encuentren indebidamente ocupados por particulares, y restituir al patrimonio de la nación aquellos terrenos que puedan ser objeto de posterior adjudicación a quienes realmente cumplan con las condiciones y requisitos exigidos.
- s) La clarificación de la propiedad permite establecer qué bienes han salido de la propiedad de la nación, para ir conformando el fondo de tierras que permitan garantizar el acceso a la propiedad rural.
- t) La inscripción de la clarificación de la propiedad en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos es una garantía del debido proceso y permite que los particulares hagan valer sus derechos. El Estado, por tanto, tiene la obligación de evaluar los documentos aportados por terceros.
- u) Uno de los problemas más complejos en la historia de nuestro país ha sido el de la tenencia de la tierra. Muy relacionado con el origen

317. El Espectador (24 de marzo de 2022). *Hoy no tenemos el dato exacto de las hectáreas de baldíos que hay: ministro de Agricultura*. <https://www.elespectador.com/economia/hoy-no-tenemos-el-dato-de-las-hectareas-de-baldios-que-hay-ministro-de-agricultura/>

del conflicto armado. Desafortunadamente hoy en día no se conoce el dato exacto de las hectáreas de baldíos que existen, aunque sí se tiene claro que muchas de estas se encuentran indebidamente ocupadas por particulares³¹⁷.

- v) El caso de las Islas del Rosario sigue siendo considerado como emblemático, en la medida en que ha dejado en evidencia que las instituciones públicas competentes no han adelantado una buena gestión y mucho menos un adecuado control sobre la ocupación de dichos bienes y los arrendamientos. Estos asuntos han sido objeto de pronunciamiento por parte del Consejo de Estado desde 2005, el cual ha reconocido la competencia del Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras, para cesar la indebida apropiación de tierras baldías en el archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo.

Referencias

Normas

- Código Civil Colombiano [CCC]. Ley 57 de 1887 (15 de abril). arts. 674, 675, 685, 713, 719, 723 y 879.
- Código Fiscal de Colombia [CFC]. Ley 110 de 1912 (23 de noviembre). D. O. 14 845.
- Ley 200 de 1936, «sobre el régimen de tierras» (30 de diciembre). D. O. 23 388.
- Ley 137 de 1959, «por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones» (4 de diciembre).
- Ley 135 de 1961, «sobre reforma social agraria» (15 de diciembre). D. O. 30 691.
- Decreto 2275 de 1988 [Ministerio de Agricultura], «por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo VIII de la Ley 135 de 1961, con las modificaciones y adiciones que le introdujo la Ley 30 de 1988 y se dicta el procedimiento para la adjudicación de terrenos baldíos» (3 de noviembre).
- Ley 70 de 1993, «por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política» (27 de agosto). D. O. 41 013.
- Ley 142 de 1994, «por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones» (11 julio). D. O. 41 433.
- Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se Dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.
- Decreto 2663 de 1994 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se reglamentan los capítulos X y XIV de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de clarificación de las situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, de delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la Nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras» (3 de diciembre).
- Decreto 2664 de 1994 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación» (3 de diciembre).
- Decreto 1745 de 1995 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Sostenible], «por el cual se reglamenta el Capítulo III de la Ley 70 de 1993, se adopta el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la propiedad colectiva de las “Tierras de las Comunidades Negras” y se dictan otras disposiciones» (12 de octubre).

- Ley 387 de 1997, «por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia» (18 de julio). D. O. 43 091.
- Decreto 1292 de 2003 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria Incora y se ordena su liquidación» (23 de mayo).
- Decreto 1300 de 2003 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura» (21 de mayo).
- Ley 1152 de 2007, «Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder, y se dictan otras disposiciones» (25 de julio). D. O. 46 700.
- Decreto 4907 de 2007 [Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se determina la estructura y funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rural, UNAT» (21 de diciembre).
- Ley 1437 de 2011, «por la cual se expide el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo» (18 de enero). D. O. 47 956.
- Código General del Proceso [CGP]. Ley 1564 de 2012, «por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones» (1 de julio). D. O. 48 489.
- Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).
- Decreto 2363 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura» (7 de diciembre).
- Decreto Ley 902 de 2017 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras» (29 de mayo).
- Acuerdo 029 de 2017 [Agencia Nacional de Tierras], «por el cual se establecen los lineamientos para la regulación y formalización de las servidumbres derivadas de actividades de utilidad pública sobre los predios baldíos de la Nación» (10 de octubre). Número de boletín 50382.
- Ley 1900 de 2018, «por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones» (18 de junio). D. O. 50 628.

Doctrina

- Chinchilla, C. (2018). Propiedad privada y derechos adquiridos en el proceso de formalización y clarificación de la propiedad del decreto 902 de 2017 a la luz de los principios generales del derecho. *Revista de derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia n.º 41.
- El Espectador (24 de marzo de 2022). *Hoy no tenemos el dato exacto de las hectáreas de baldíos que hay: ministro de Agricultura*. <https://www.elespectador.com/economia/hoy-no-tenemos-el-dato-de-las-hectareas-de-baldios-que-hay-ministro-de-agricultura/>
- Gómez, J. (2016). Organización y descripción documental del Programa de Adquisición de Tierras (Antioquia), INCORA 1964-2002. *Revista Interamericana de Bibliotecología*.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Proceso CE-1931-03-09 (C. P. Pedro Alejo Rodríguez; 9 de marzo de 1931).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Proceso CE-1939-08-31 (C. P. Gonzalo Gaitán; 31 de agosto de 1939).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SCA-1961-08-11 (C. P. Alejandro Domínguez Molina; 11 de agosto de 1961).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-1983-10-11 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 11 de octubre de 1983).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SCA-SEC3-1983-12-09 (C. P. José Alejandro Bonivento Fernández; 9 de diciembre de 1983).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 3956 (C. P. Jorge Valencia Arango; 24 de mayo de 1984).
- Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso-Administrativo. Proceso SP-1985-07-31 (C. P. Aydé Anzola Linares; 31 de julio de 1985).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 653-CE-SEC3-1988 (C. P. Julio César Uribe Acosta; 1 de diciembre de 1988).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-1989-06-22 (C. P. Julio Ceésar Uribe Acosta; 22 de junio de 1989).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 5471 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 23 de marzo de 1990).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-SEC3-EXP1990-N4489 (C. P. Carlos Gustavo Arrieta Padilla; 20 de noviembre de 1990).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 5907 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 23 de septiembre de 1991).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 7510 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 30 de julio de 1992).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 6922 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 25 de septiembre de 1992).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 6381 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 19 de noviembre de 1992).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 6994 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 4 de febrero de 1993).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 7691 (C. P. Julio César Uribe Acosta; 23 de septiembre de 1993).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 8074 (C. P. Carlos Betancur Jaramillo; 25 de abril de 1994).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 08001-23-31-000-1997-10351-01 (C. P. Ricardo Hoyos Duque; 14 de agosto de 1994).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 595 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; 7 de diciembre de 1995).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 097 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; 7 de marzo de 1996).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 10667 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 11 de julio de 1996).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Proceso S-404 (C. P. Daniel Suárez Hernández; 29 de octubre de 1996).
- Consejo de Estado Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 921 (C. P. César Hoyos Salazar; 2 de diciembre de 1996).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 10351 (C. P. Ricardo Hoyos Duque; 26 de febrero de 1998).
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, Sentencia ACU-1762 del 25 de enero de 2001.
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 25000-23-26-000-1994-4357-01 (12907) (C. P. Ricardo Hoyos Duque; 11 de febrero de 2001).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Primera. Proceso 11001-03-24-000-2000-06531-01 (6531) (C. P. Olga Inés Navarrete Barrero; 14 de febrero de 2002).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001-03-24-000- 2001-00223-01 (7231) (C. P. Camilo Arciniegas Andrade; 13 de noviembre de 2003).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 2004 01592 0 (C. P. Enrique José Arboleda Perdomo; 4 de noviembre de 2004).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 1685 (C. P. Flavio Augusto Rodríguez Arce; 12 de octubre de 2005).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 08001-23-31-000-1981-05570-01(19484) (C. P. María Elena Giraldo Gómez; 13 de febrero de 2006).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 08001-23-31-000-1986-06117-01 (12251) (C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; 27 de abril de 2006).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2006-00082-00 (1768) (C. P. Gustavo Aponte Santos; 24 de agosto de 2006).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2007-00019-00 (1814) (C. P. Gustavo Aponte Santos; 21 de marzo de 2007).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-00397-01 (13858) (C. P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; 22 de marzo de 2007).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 3001-23-31-000-2007-00004-01 (C. P. María Inés Ortíz Barbosa; 26 de abril de 2007).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso 50001-23-31-000-2007-00093-01 (AC) (C. P. Ana Margarita Olaya Forero; 24 de mayo de 2007).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2007-00039-00 (1825) (C. P. Enrique José Arboleda Perdomo; 26 de julio de 2007).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 13001-23-31-000-2000-99073-01 (C. P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta; 26 de noviembre de 2008).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 50001-23-26-000-1996-01901-01 (16054) (C. P. Ramiro Saavedra Becerra; 3 de diciembre de 2008).

- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2009-00028-00 (C. P. Enrique José Arboleda Perdomo; 22 de abril de 2009).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 44001-23-31-000-1997-01097-01 (15817) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 10 de junio de 2009).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 50001-23-31-000-2005-00213-01 (AP) (C. P. Marco Antonio Velilla Moreno; 12 de noviembre de 2009).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso 47001-23-31-000-2009-00170-01 (AC) (C. P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; 9 de diciembre de 2009).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2007-00023-00 (33934) (C. P. Enrique Gil Botero; 18 de febrero de 2010).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-1995-04114-01 (25295) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 23 de junio de 2010).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-1997-08794-01 (21133) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 24 de marzo de 2011).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-1996-08305-01 (17587) (C. P. Danilo Rojas Betancouth; 6 de abril de 2011.)
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-00021-00 (35180) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 26 de julio de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 2114 (C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo; 29 de noviembre de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 41001-23-31-000-1991-05877-01 (21082) (C. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera; 20 de mayo de 2013).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2007-00083-00 (34911) (C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo; 11 de abril de 2014).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 20001-23-31-000-2004-01744-01 (C. P. María Elizabeth García González; 5 de junio de 2014).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T- 488 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; 9 de julio de 2014).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 27001-23-31-000-2001-01591-01 (31343) (C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo; 29 de agosto de 2014).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Proceso 11001-03-26-000-2009-00005-00 (36317) (C. P. Hernán Andrade Rincón; 12 de marzo de 2015).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 25000-23-26-000-2001-02051-01 (30233) (C. P. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero; 29 de febrero de 2016).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso 25000-23-41-000-2015-02409-01 (AC) (C. P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez; 1 de abril de 2016).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2016-00068-00 (2254) (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 8 de junio de 2016).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001-03-24-000-2014-00217-00 (C. P. Guillermo Vargas Ayala; 16 de junio de 2016).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-2003-00961-01 (35953) (C. P. Marta Nubia Velásquez Rico; 1 de agosto de 2016).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2005-00035-00 (30637) (C. P. Ramiro Pazos Guerrero; 5 de diciembre de 2016).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 76001-23-31-000-2006-00987-01 (40038) (C. P. Ramiro Pazos Guerrero; 14 de diciembre de 2016).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2005-00053-01 (31451) (C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 20 de febrero de 2017).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2006-00056-00 (33213) (C. P. Marta Nubia Velásquez Rico; 12 de octubre de 2017).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-00054-00 (35469) (C. P. Jaime Enrique Navas; 20 de noviembre de 2017).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 7001-23-31-000-1992-03130-01 (C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés; 15 de febrero de 2018).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2004-00036-00 (28246) (C. P. Stella Conto Díaz Del Castillo; 30 de agosto de 2018).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00064-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 1 de octubre de 2019).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00072-00 (Álvaro Namén Vargas; 3 de diciembre de 2019).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019).





Capítulo tercero

Función social de la propiedad

318. Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1999 (M. P. Carlos Gaviria Díaz, 18 de agosto de 1999).

319. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-1996-01978-01 (11978) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez. 11 de noviembre de 2009).

320. Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991, art. 58.

321. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-389 de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell; 1 de septiembre de 1994).

322. *Ibidem*.

323. *Ibidem*.

Introducción

Desde 1936 se viene hablando en Colombia de la función social de la propiedad. Se trata de un concepto que busca moderar o restringir el alcance del derecho de propiedad, tal como lo ha conceptualizado la Corte Constitucional³¹⁸. En desarrollo de lo consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991, en el año 2009 la Sección Segunda del Consejo de Estado manifestó que todo titular del derecho de dominio, público o privado, tiene una «cierta función social qu[é] realizar»³¹⁹.

Las palabras expresadas por el Consejo de Estado en la mencionada providencia tienen un significado de orden superior, pues son desarrollo directo del citado artículo 58 constitucional. En efecto, este artículo señala, en primer lugar, que se «[g]arantizan la propiedad privada y demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles»³²⁰, y que la propiedad tiene una función social y ecológica inherente, que comporta una serie de obligaciones para el titular del derecho de dominio.

La Corte Constitucional explica la definición que trae la norma superior, al señalar lo siguiente:

La función social de la propiedad, con su ingrediente ecológico, en la Constitución de 1991, tiene una concepción y contenido políticos, en cuanto encierra la idea o noción de solidaridad social, de manera que el propietario tiene el deber social de contribuir mediante su explotación racional al bienestar de la comunidad y a la defensa del medio ambiente³²¹.

Pues bien, para esta Corte, la función social de la propiedad supone la necesidad de que el propietario del bien lo aproveche y lo explote económicamente, utilizando métodos racionales y tecnologías que se adecúen a sus calidades naturales y que permitan la debida utilización de los recursos naturales, garantizando, al mismo tiempo, su preservación y la protección ambiental³²².

En este sentido, la Corte Constitucional ha destacado que la explotación del bien o su aprovechamiento irracional y degradante da lugar a la violación del principio de la función social de la propiedad, y, en consecuencia, autoriza la extinción del dominio del propietario abusivo o improvidente³²³.

De esta forma, la idea de la función social de la propiedad se encuentra estrechamente ligada a la explotación y aprovechamiento racional del bien por parte de su titular, en pro del bienestar de la comunidad, como

una de las obligaciones que le impone la norma constitucional. Así las cosas, es menester resaltar que la propiedad no es considerada actualmente como un derecho subjetivo, pues no tiene tal naturaleza, ni mucho menos un derecho fundamental. Así lo indicó el Consejo de Estado en la Sentencia del 27 de septiembre de 1996:

La propiedad no es, pues, el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza. Esta es la misma concepción que inspira la Constitución Política de nuestro país, que manda en el inciso 2º del artículo 58: “la propiedad es una función social que implica obligaciones, excluyendo la abandonada idea de propiedad derecho y con mayor razón la de propiedad derecho fundamental, conceptos pertenecientes a los códigos justiniano y napoleónico”³²⁴ [comillas en el texto original].

La concepción de que la propiedad es una función social que implica obligaciones fue incluida en la reforma constitucional de 1936. Esta noción, por tanto, se agregó en los mismos términos en la Carta Política actual y se complementa, además, con artículos de la misma, como el 333, que «resalta la primacía de los derechos y deberes al estatuir que “la actividad económica y la iniciativa privada son libres dentro de los límites del bien común [”]»³²⁵. Estas normas complementarias, como la que se cita, tienen como finalidad que se garantice el cumplimiento del interés general a través de la propiedad.

En Sentencia del 9 de mayo de 2012, la Sección Tercera del Consejo de Estado suplementa lo anterior al mencionar que:

Las funciones social y ecológica de la propiedad privada se complementan con otras disposiciones de la Carta Política, normas que buscan garantizar que toda propiedad cumpla el interés general, a más de generar beneficios patrimoniales para su propietario. Así, la propiedad privada se integra al concepto de espacio público, se encuentra ligada a la protección de la memoria histórica y cultural de la Nación mediante la institución del patrimonio arqueológico de la Nación o de la declaratoria de bien de interés cultural; la propiedad privada tendrá implicaciones especiales si se liga a la prestación de un servicio público, entre muchas otras.

En suma, la Constitución Política de 1991 persiguió maximizar el beneficio social que debe procurar la propiedad a más de garantizar el beneficio privado del propietario. No son, en este sentido, fines contradictorios sino complementarios en un Estado Social de Derecho [...] ³²⁶.

324. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso AC-3908 (C. P. Germán Ayala Mantilla. 27 de septiembre de 1996).

325. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 2346 (C. P. Libardo Rodríguez Rodríguez; 14 de julio de 1995).

326. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera Subsección A. Proceso 21906 (C. P. Mauricio Fajardo Gómez. 9 de mayo de 2012).

La concepción de que la propiedad es una función social que implica obligaciones fue incluida en la reforma constitucional de 1936. Esta noción, por tanto, se agregó en los mismos términos en la Carta Política actual y se complementa, además, con artículos de la misma, como el 333.

327. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1996-00011-01 (16131) (C. P. Enrique Gil Botero; 26 de julio de 2011).

328. *Ibidem*.

329. *Ibidem*.

1. Evolución antes y después de la reforma de 1936

A propósito de este tema, en el año 2011 la Sección Tercera del Consejo de Estado realizó un estudio sobre la evolución de la propiedad antes y después de la reforma constitucional de 1936, que, como veremos, incluyó la figura de la función social de la propiedad en la Constitución Política de 1886.

En primer lugar, esta Sección menciona que uno de los principales legados que dejó la revolución liberal del siglo XIX fue, precisamente, el reconocimiento de la propiedad privada como un derecho. Este derecho, agrega el Consejo de Estado, era concebido desde la individualidad, y soportaba no solo el modelo económico sino también el político³²⁷.

Para esta alta corte, las distintas codificaciones civiles fueron consagrando la propiedad como un derecho subjetivo, de carácter absoluto, y cuya máxima garantía se centraba en la facultad del titular de su goce y utilización. Bajo ese modelo, la única limitación posible se traducía en no vulnerar los derechos de otros propietarios, de tal forma que el margen de posibilidad del legislador al imponer restricciones al ejercicio de tal derecho era limitado³²⁸.

En Colombia el cambio de perspectiva en cuanto al derecho de propiedad surgió con la reforma constitucional de 1936. A partir de ese momento, el derecho de dominio pasó de ser un derecho absoluto, a cumplir una función social, por lo que casos en los cuales la riqueza se veía afectada para beneficiar a la colectividad se volvieron cada vez más numerosos. Esta reforma modificó el artículo 36 de la Constitución Política de 1886, y estableció la propiedad de la siguiente manera:

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. 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 reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder ante el interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo, el legislador podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una u otra cámara³²⁹.

En palabras del jurista y profesor francés León Duguit, reiteradas por el Consejo de Estado en Sentencia del 16 de julio de 2011, a partir de esta nueva concepción social de la propiedad se generaron dos consecuencias, a saber: i) que el propietario tiene el poder de utilizar la cosa para satisfacer sus necesidades individuales, y ii) que el propietario tiene el deber de emplear la cosa en la satisfacción de necesidades comunes, puesto que el disfrute y goce de un derecho solo es posible si este sirve de interdependencia social³³⁰.

Tal como lo recoge el Consejo de Estado en 2011, esa modificación al derecho de propiedad se mantuvo y fue ratificada en la Constitución Política de 1991, la cual, además de atribuirle a la propiedad una función social, también le asignó una función ecológica «como uno de sus principales elementos intrínsecos»³³¹, teniendo en cuenta la connotación ambiental de esta nueva Constitución.

La regulación constitucional de esta institución modificó, por tanto, su concepción, de tal forma que ahora es entendida como un derecho-deber. Frente a esto, el Consejo de Estado cita la Sentencia de la Corte Constitucional T-427 de 1993, y explica:

La propiedad privada se entiende así como un derecho-deber. Como derecho, porque la ley debe garantizar al individuo “un espacio exclusivo e imperturbable en el que no exista injerencia alguna sobre sus bienes”; como deber, porque la norma constitucional habilita al legislador para que “imponga al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales” en virtud del principio de solidaridad, el cual posibilita que de acuerdo con el régimen jurídico al que se someta el derecho de dominio se apunte a la supresión de ciertas facultades, a la posibilidad de ejercicio siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones, y en muchos casos, al cumplimiento de obligaciones concretas³³².

Según el Consejo de Estado, fueron varias las circunstancias que motivaron este cambio de concepción y que ocasionaron que la noción de libertad, en la cual se cimentaba la propiedad privada, fuera revaluada. Entre los factores que incidieron están: la consolidación del modelo de Estado social de derecho, la necesidad de intervención de las autoridades públicas en algunos sectores y la concreción de la igualdad material, entre otros³³³.

La limitación del contenido mismo del derecho de propiedad, que se propuso a partir de la reforma constitucional de 1936, se apartó de la visión individualista que aún consigna el Código Civil, pero que, sin duda, debía ajustarse a las nuevas realidades sociales, económicas y

330. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1996-00011-01 (16131) (C. P. Enrique Gil Botero; 26 de julio de 2011).

331. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).

332. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1996-00011-01 (16131) (C. P. Enrique Gil Botero; 26 de julio de 2011).

333. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).

334. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).

335. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 05001-23-31-000-2003-02308-01 (37046) (C. P. Enrique Gil Botero; 7 de noviembre de 2012).

336. *Ibidem*.

constitucionales. Desde esa perspectiva surgió la posibilidad de imposición de obligaciones específicas, que no son excepcionales al derecho de propiedad, sino que son considerados como verdaderos elementos que lo conforman³³⁴.

Esto significa que, aunque la propiedad sea una facultad de orden individual, hoy en día no puede concebirse de forma aislada respecto a las necesidades colectivas.

2. Función social de la propiedad en varios aspectos

En la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha concebido la noción de la función social de la propiedad en varios aspectos, como la función social de la propiedad agraria, de los recursos naturales, de los bienes fiscales, entre otros. En este capítulo ahondaremos el alcance de esa idea.

2.1. Sobre la función social de la propiedad agraria

La Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia del 7 de noviembre de 2012, manifiesta que el contenido del derecho de propiedad rural se encuentra en las disposiciones que componen el universo del derecho agrario. Este derecho, a su turno, se centra en la protección de las personas que viven en el campo y de los bienes que en él se radican, «no sólo en su aspecto estático, sino también en el dinámico cuando actúan conjuntados, constituyendo la empresa agraria como base de la producción agrícola»³³⁵.

De esta forma, el Consejo de Estado, aunado a lo mencionado por la Corte Constitucional, expone que la función social de la propiedad agraria, incluso de aquellos terrenos adjudicados por parte del Estado, se traduce

en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, en que la transferencia del dominio sobre la parcela, así como su posesión o tenencia se haga a campesinos que no tengan tierras o sean minifundistas [...] ³³⁶.

De hecho, agrega que la función social de la propiedad agraria no se cumple cuando la tierra es insuficientemente o mal laborada; situaciones que se pueden presentar cuando a través del sistema de distribución de las parcelas no se asegura la mayor parte de la población campesina,

o en el caso que se tenga el dominio, la posesión o la tendencia, esta no sea de la extensión suficiente que garantice una producción agraria adecuada y eficiente³³⁷.

Frente a las características del derecho de propiedad agraria, el Consejo de Estado enumera las siguientes:

- a) Se trata del reconocimiento de un poder en cabeza de un individuo, no obstante, éste se encuentra siempre subordinado al cumplimiento de una finalidad: la explotación económica. Si esta finalidad no se cumple el derecho puede extinguirse por incumplimiento de su función social (extinción del dominio).
- b) El poder reconocido se ejercita sobre superficies o fincas que sean aptas para el cultivo o la ganadería. Se parte de la premisa que la propiedad sobre el suelo al recibir el calificativo de agrario se vincula a una determinada actividad y ello justifica un régimen jurídico diferenciado.
- c) Es un poder que se reconoce no sólo en beneficio del propietario sino en función de los intereses colectivos. Concebir la propiedad agraria en un Estado social de Derecho conlleva inevitablemente a que la garantía individual interactúe con el derecho fundamental a la igualdad de oportunidades, toda vez que este constituye un instrumento para luchar contra los desniveles personales, sectoriales, regionales o nacionales.
- d) Es un poder que está vinculado con el objetivo de proteger la empresa productiva y, especialmente, la empresa de tipo familiar, por lo tanto, parte de la necesidad de establecer una unidad mínima y evitar la concentración parcelaria en pocas manos.
- e) Es un poder que se encuentra intrínsecamente relacionado con la búsqueda, por parte del Estado, de una mejor distribución de la propiedad, por lo cual, cuando esta finalidad no se cumple el derecho está sujeto, de acuerdo con los requerimientos traídos por la ley, a expropiación, extinción del dominio o reversión.
- f) Es un poder que está sujeto a limitaciones en cuanto a su disposición, toda vez que la posibilidad de venta, gravamen o fraccionamiento sólo puede llevarse a cabo si se cumple con los requerimientos establecidos en la ley³³⁸.

2.2. Sobre la función social de la propiedad de los recursos naturales

El Código de Recursos Naturales³³⁹, en su artículo 43, establece que «El derecho de propiedad privada sobre recursos naturales renovables

337. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 05001-23-31-000-2003-02308-01 (37046) (C. P. Enrique Gil Botero; 7 de noviembre de 2012). Reiterado en Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera 11001-03-26-000-1996-03031-01 (13031) (C. P. Enrique Gil Botero; 11 de julio de 2013).

338. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).

339. Código de los Recursos Naturales Colombiano [CRN]. Decreto 2811 de 1974 (18 de diciembre).

340. Código de los Recursos Naturales Colombiano [CRN]. Decreto 2811 de 1974 (18 de diciembre), art. 43. Reiterado en Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 2970 (C. P. Jacobo Pérez Escobar; 13 de marzo de 1980); y en Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 607-CE-EXP 1994-N 2777 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 30 de junio de 1994).

341. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 2970 (C. P. Jacobo Pérez Escobar; 13 de marzo de 1980).

342. *Ibidem*.

343. *Ibidem*.

344. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-EXP 1994-N2777 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 30 de junio de 1994).

deberá ejercerse como función social, en los términos establecidos por la Constitución Nacional y sujeto a las limitaciones y demás disposiciones establecidas en este Código y otras leyes pertinentes»³⁴⁰.

El 13 de mayo de 1980, la Sección Primera del Consejo de Estado conoció de una acción de nulidad interpuesta por un particular, en la cual solicitaba que se declarara la anulación de la Resolución 397 de 1978 expedida por el Inderena, en la que se prohibía «el ejercicio de la caza deportiva de mamíferos, aves y reptiles de la fauna silvestre en el área de jurisdicción del INDERENA», que cobijaba, además, los cotos de caza de propiedad particular³⁴¹. Según el actor, la resolución demandada transgredía los artículos 1.º, 43 y 248 del Código de Recursos Naturales.

Respecto a esto, la Sección Primera del Consejo de Estado considera que «se trata de una limitación al ejercicio del derecho de propiedad sobre la fauna silvestre que pueden tener los particulares»³⁴².

En este orden de ideas, esta corporación explica que el artículo 1.º del mencionado código «declara de utilidad pública y de interés social la preservación y manejo de los recursos naturales renovables, lo cual permite al Estado su intervención en la propiedad particular sobre la fauna silvestre que se encuentra en los cotos particulares de caza». Luego, indica que, según el artículo 43, esa propiedad privada deberá ejercerse como función social y se encuentra sujeta a las limitaciones consignadas en los códigos de recursos naturales y de protección del medio ambiente, y que conforme al artículo 248, la fauna silvestre es de propiedad de la nación.

En vista de lo anterior, la Sección Primera concluye que la resolución acusada no va en contravía de las citadas disposiciones, aunque, en efecto, prohíba la caza incluso en tierras propias, pues es claro que la finalidad del Inderena, al expedir la medida contenida en dicho acto administrativo, era la preservación, uso y aprovechamiento racional de la fauna silvestre³⁴³.

En relación con la función social de la propiedad de los recursos naturales, el Consejo de Estado se vuelve a pronunciar en 1994³⁴⁴. La sociedad M. C. G. Ltda. presentó demanda con el objetivo de que se declararan nulas las resoluciones núms. 0016 y 408 de 1990, expedidas por el Inderena, por medio de las cuales i) se declaró que la Junta de Acción Comunal de la vereda Cucharal del municipio de Fusagasugá tenía derecho a hacer uso, por ministerio de la ley, de las aguas de la fuente conocida con el nombre de Pozo de Piedra del Santuario, ubicadas dentro

del predio «Loma Linda», propiedad de la sociedad demandante, y ii) se resolvió el recurso que agotó la vía gubernativa.

Así mismo, la sociedad demandante solicitó que, como consecuencia de lo pretendido, y en protección a la propiedad privada, se declarara que dicha junta de acción comunal no podía utilizar el agua que emanaba de su predio, por cuanto eran de uso privado en vista de que nacían y morían en el mismo terreno.

El Consejo de Estado recuerda que el artículo 1.º del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), dispone que la preservación y manejo de los recursos naturales renovables son de utilidad pública e interés social. Así mismo señala que la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables está sujeta a las limitaciones como producto de su función social.

Además, aclara que el artículo 87 del mismo, prescribe que «por ministerio de la ley se podrá hacer uso de aguas de dominio privado, para consumo doméstico exclusivamente»³⁴⁵.

Por otro lado, explica que el Decreto reglamentario núm. 1541 de 1978 regula los usos de las aguas por ministerio de la ley, y el artículo 32 consigna los requisitos, a saber:

- [A] Que con la utilización de estas aguas no se cause perjuicio al fundo donde se encuentran.
- (B) Que el uso doméstico se haga sin establecer derivaciones, ni emplear máquinas, ni aparatos, ni alterar o contaminar el agua en forma que se imposibilite su aprovechamiento por el dueño del predio.
- (C) Que previamente se haya acordado con el dueño del fundo el camino y las horas para hacer efectivo ese derecho³⁴⁶.

Con base en lo anterior, el Consejo de Estado aclara que la condición de dominio privado o público de las aguas no es relevante para efectos de que por ministerio de la ley puedan usarse por terceras personas, en el primer caso, para fines domésticos exclusivamente y con el cumplimiento de los requisitos a que hace alusión el artículo 34 del Decreto Reglamentario núm. 1541 de 1978.

345. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso CE-EXP 1994-N2777 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 30 de junio de 1994).

346. *Ibidem*.

El Consejo de Estado recuerda que el artículo 1.º del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), dispone que la preservación y manejo de los recursos naturales renovables son de utilidad pública e interés social. Así mismo señala que la propiedad privada sobre los recursos naturales renovables está sujeta a las limitaciones como producto de su función social.

347. Consejo De Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 2500232600019950070401 (21 699) (C. P. Ruth Stella Correa Palacio; 30 de abril de 2012).

348. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-1996-01978-01 (11978) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 11 de noviembre de 2009).

349. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-0111-00 (36251) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 12 de diciembre de 2014).

2.3. Sobre la función social de la propiedad de los bienes fiscales

Según el Consejo de Estado, los bienes fiscales 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 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 propiedad³⁴⁷.

En cuanto a la función social de la propiedad que se predica de los bienes fiscales, el Consejo de Estado, en Sentencia del 11 de noviembre de 2009, indica lo siguiente:

[...] si una entidad pública abandona un bien de su propiedad, de suerte que permite su ocupación por particulares, es legítimo concluir que esa entidad no está cumpliendo con la función social de la propiedad de la cual es titular. En efecto, [...] si la función social de la propiedad se aplica en general a la propiedad privada, con mayor razón se predica de los bienes fiscales, pues las autoridades están instituidas para servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (CP art. 2.º)³⁴⁸.

En el 2014, la Sección Tercera del Consejo de Estado ratifica lo anterior al manifestar que los bienes fiscales del Estado deben cumplir con los criterios relacionados con la función social y ecológica de la propiedad, y que esto implica, por tanto, que es procedente la extinción de dominio respecto de aquellos cuando el ejercicio del dominio no se da dentro de los parámetros establecidos por la Constitución Política³⁴⁹.

2.4. Sobre la función social de la propiedad de las entidades prestadoras de servicios públicos

El Consejo de Estado, en Sentencia del 22 de marzo de 2012, recuerda que el artículo 365 de la Constitución determina que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y, en esa medida, debe asegurar la prestación eficiente a todos los ciudadanos del territorio nacional. Esta prestación de servicios la brinda el Estado de forma

directa o indirecta, por particulares, pero su control, vigilancia y regulación se mantiene a cargo del Estado³⁵⁰.

Este régimen de los servicios públicos domiciliarios, con la finalidad de garantizar su prestación eficiente, permite la expropiación de inmuebles o la imposición de servidumbres. En efecto, como lo menciona el Consejo de Estado, el artículo 57 de la Ley 142 de 1994 dispone que cuando sea necesario para la prestación de los servicios públicos, las empresas pueden pasar por predios ajenos las líneas, cables o tuberías necesarias y ocupar temporalmente las zonas que requieran. El propietario del predio afectado tendrá derecho a una indemnización³⁵¹.

En el año 2019, la Sección Primera del Consejo de Estado resuelve un recurso de apelación interpuesto por la Empresa de Servicios Públicos de Medellín en contra de Providencia expedida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que decide acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda.

En primera instancia, la Empresa de Servicios Públicos de Medellín pretendía que se declarara la nulidad «del PARÁGRAFO TERCERO, del Artículo Primero, LOS PARÁGRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO del Artículo Cuarto y el literal c) del Artículo Quinto del ACUERDO No. 007 del 2 de septiembre de 2009, expedido por el Concejo Municipal de Itagüí»³⁵², en la cual se mencionaba, entre otros asuntos, que las redes construidas en espacio público, como transformadores, postes, líneas de conducción, se consideran bienes de uso público de propiedad del municipio de Itagüí.

En cuanto a la propiedad de estos bienes, el Consejo de Estado, en sus consideraciones, menciona que de la lectura del artículo 26 de la Ley 142 de 1994³⁵³ se logra inferir que dichos bienes no pertenecen a los municipios o distritos, en razón a que se dispone que son los entes territoriales los que deben permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de las empresas de servicios públicos³⁵⁴.

Así mismo, esta Sección explica que el artículo 32 de la ley mencionada contempló algunos poderes de disposición en cabeza de quienes se encargan de la prestación de los servicios públicos, como el uso del espacio público, la ocupación temporal de inmuebles, la constitución de servidumbres e, incluso, la expropiación de predios, para garantizar el servicio público y para la conexión de sus equipos a la red nacional.

De acuerdo con lo expuesto, el Consejo de Estado manifiesta que la intención del legislador nunca fue que estos bienes se clasificaran como de propiedad de algún sujeto distinto al prestador del servicio³⁵⁵.

350. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 76001-23-31-000-2000-00512-01 (C. P. María Claudia Rojas Lasso; 22 de marzo de 2012).

351. *Ibidem*.

352. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 05001-23-31-000-2010-01164-02 (C. P. Oswaldo Giraldo López; 14 de marzo de 2019).

353. Ley 142 de 1994, «por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones» (11 de julio). D. O. 41 433.

354. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 05001-23-31-000-2010-01164-02 (C. P. Oswaldo Giraldo López; 14 de marzo de 2019).

355. *Ibidem*.

En este orden de ideas, aclara que dichos bienes pertenecen a la empresa de servicios públicos y advierte que el artículo 11 de la Ley 142 de 1994 establece de manera taxativa las obligaciones que tienen estas empresas para dar cumplimiento a la función social de la propiedad, así:

ARTÍCULO 11. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD EN LAS ENTIDADES PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

11.1. Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.

[...]

11.5. Cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.

[...]

Finalmente, el Consejo de Estado menciona:

Ahora bien, el que la naturaleza del bien sea privado cuando quiera que quien preste el servicio público es un particular no hace que su actividad pueda interrumpirse caprichosamente, ni tampoco permite que disponga de las redes a su arbitrio, pues lo cierto es que todos ellos, se encuentran sometidos al cumplimiento de un fin social en la forma explicada anteriormente, es decir, hace parte de la definición del Estado mismo como social de derecho, circunstancia que somete a los prestadores a la necesidad de garantizar que los usuarios obtengan siempre el servicio contratado, en cumplimiento de la función social que corresponde a la propiedad, de conformidad con el artículo 58 de la Carta Política, y en desarrollo de los deberes que imprime la Ley 142 de 1994.

La Sala debe entonces declarar la nulidad del primer inciso del párrafo primero del artículo cuarto del Acuerdo No.007 del 7 de septiembre de 2009, emitido por el Concejo del Municipio de Itagüí³⁵⁶.

2.5. La función social de la propiedad y el ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial

se entiende como una política y un instrumento de planificación encaminados al cumplimiento de las finalidades del Estado para la organización

del territorio que permite la planificación, desarrollo, operación y administración del territorio, en atención a la importancia de la división y organización política administrativa del Estado³⁵⁷.

Por medio del ordenamiento del territorio se desarrolla la función social y ecológica de la propiedad. En efecto, esta se configura no solo cuando se garantiza que la utilización del suelo, por parte de los titulares del derecho de dominio, se ajusta a los postulados de la función social, sino también cuando se permite hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda, a los servicios públicos domiciliarios, a la protección del medio ambiente, a la defensa del espacio público y a la prevención de desastres³⁵⁸.

En relación con la función social y ecológica de la propiedad, el Consejo de Estado manifiesta que:

El ordenamiento del territorio constituye el ejercicio de una función administrativa que proporciona técnicas y/o metodologías para velar entre otras, por el uso del suelo y su adecuación, en aras del interés común y en procura de un manejo racional, en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica en la búsqueda del desarrollo sostenible, como lo expresa el artículo 3 de la Ley 388 de 1997³⁵⁹.

3. Derecho de propiedad

El derecho de propiedad se conoce como el derecho real de dominio que determinada persona tiene sobre una cosa y que le otorga la potestad de utilizarla, gozarla y disponer de ella de forma absoluta, exclusiva y perenne³⁶⁰. No obstante, «el ejercicio de este derecho puede ser limitado por motivos de utilidad pública o de interés social, hasta el punto de que la ley establece la posibilidad de privar de este derecho a su titular, mediante la figura de expropiación»³⁶¹.

En el 1995, el Consejo de Estado señala y define las diferentes clases de propiedad que existen en Colombia:

La propiedad privada, tanto la individual (Art. 58) como la colectiva o comunitaria: este es el caso de los resguardos indígenas (Art. 329) y de las áreas ocupadas por comunidades negras en la Cuenca del Pacífico (Art. 55 transitorio), está sometida al cumplimiento de una función social y ecológica que implica obligaciones, y goza de la protección consistente en que junto a los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, no puede ser desconocida ni vulnerada por leyes posteriores.

[...]

357. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 76001-23-31-000-2002-04551-01 (38942) (C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 5 de julio de 2018).

358. *Ibidem*.

359. *Ibidem*.

360. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 05001-23-31-000-2002-04919-01 (44294) (C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; 28 de junio de 2019).

361. *Ibidem*.

362. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 745 (C. P. Javier Henao Hidrón; 29 de noviembre de 1995).

363. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-2004-01987-01 (35942) (C. P. Marta Nubia Velásquez Rico; 2 de diciembre de 2015).

La propiedad estatal comprende los bienes que el Estado posee como propiedad privada, en condiciones similares a la que detentan los particulares. Pero también y principalmente, comprende aquellos elementos constitutivos del territorio de Colombia con respecto a los cuales tiene un dominio eminente que le permite el ejercicio de actos de soberanía: tales son el suelo (territorio continental e islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen), el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, y un eventual segmento de órbita geoestacionaria, de conformidad con el derecho internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

[...]

La propiedad pública, conformada por los bienes de dominio público, tiene también como titular principal al Estado, pero admite excepcionalmente la titularidad de particulares. Esta clase de propiedad está destinada o afectada legalmente a un uso público, a un servicio público, o al fomento de la riqueza nacional.

La constituyen, por consiguiente, los bienes de uso público, tales como ríos, playas marítimas y fluviales, calles, caminos, puentes, plazas, cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio, los bienes fiscales o patrimoniales que, afectados a la prestación de servicios públicos, se subdividen en “fiscales comunes” (edificios de las oficinas públicas, escuelas, hospitales, cuarteles, granjas experimentales, los lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos), en “estrictamente fiscales” (los dineros a disposición de las tesorerías, los impuestos, las multas, los recursos del presupuesto) y en “fiscales adjudicables”, esto es, los baldíos destinados a ser adjudicados para su explotación económica, y los bienes que forman el patrimonio arqueológico, cultural e histórico de la nación, incluyendo los inmuebles de propiedad particular que hayan sido declarados monumentos nacionales conforme a la Ley 163 de 1959 y su Decreto Reglamentario 264 de 1963. Existen también los bienes parafiscales, originados en contribuciones parafiscales y que tienen un tratamiento especial³⁶² [comillas en el texto original].

3.1. Limitación a la propiedad privada

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha establecido dos finalidades de la función social de la propiedad: una de ellas se refiere a la facultad de dirigir o proyectar el ejercicio mismo del derecho radicado en cabeza de los particulares, bien sean propietarios o poseedores, y la otra se traduce en ampliar las competencias del legislador y de la administración misma para imponer las limitaciones necesarias a su ejercicio³⁶³.

En cuanto al alcance de la limitación de la propiedad, esta corporación ha explicado lo siguiente:

Ha de entenderse que un bien ha sido afectado jurídicamente cuando la administración ha declarado o expresado la voluntad de imponer al titular de un derecho real una limitación para el ejercicio pleno de los atributos propios del derecho que detenta, y lo ha hecho mediante un acto que de suyo es obligatorio y que por tanto goza de ejecutividad, de forma tal que el titular de ese derecho queda jurídicamente imposibilitado para su ejercicio³⁶⁴.

En Sentencia del 29 de julio de 1997, el Consejo de Estado decide —por su importancia— reiterar lo mencionado por la Corte Suprema de Justicia y por la Corte Constitucional en otros pronunciamientos³⁶⁵, y explica que las limitaciones a la propiedad, precisamente por la función social que deben cumplir, no pueden ser expresión arbitraria de las autoridades administrativas, sino una decisión del legislador. Es decir, es un asunto que, dada su naturaleza, tiene reserva de ley³⁶⁶.

Con posterioridad, este concepto de la limitación a la propiedad, pero sobre todo de su control, lo complementa la Corte Constitucional al considerar lo siguiente:

Si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede lesionarse su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular³⁶⁷.

La figura de la limitación a la propiedad privada constituye, por tanto, una carga que deben soportar las personas, en beneficio del interés general, y en cumplimiento de la función social de la propiedad que le asigna la norma superior. En este orden de ideas, la respectiva afectación no se predica del propietario, sino del bien, de manera que quien sea el propietario del inmueble se verá limitado el ejercicio de su derecho. En palabras del Consejo de Estado, «es una carga que pesa sobre la cosa y no sobre el sujeto titular de la misma»³⁶⁸.

La Sección Tercera de esa corporación, en Sentencia del 2 diciembre de 2015, reitera lo que expuso la Corte Constitucional en el 2011, en cuanto a que los particulares no están en posición de soportar todo tipo de limitación a sus derechos patrimoniales y advierte lo siguiente:

“Ahora bien, bajo ningún concepto se puede afirmar que el interés particular o privado deba desaparecer frente al interés general; la disposición

364. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 05001-23-31-000-2002-04919-01 (44294) (C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; 28 de junio de 2019).

365. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-295 (M. P. Carlos Gaviria Díaz, 29 de julio de 1993). «...La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad, etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social...»

366. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 4205 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 22 de mayo de 1997).

367. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-575 de 2011 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez; 25 de julio de 2011).

368. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-2004-01987-01 (35942) (C. P. Marta Nubia Velásquez Rico; 2 de diciembre de 2015).

369. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-2004-01987-01 (35942) (C. P. Marta Nubia Velásquez Rico; 2 de diciembre de 2015)..

370. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).

371. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C- 389 de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell; 1 de septiembre de 1994).

constitucional establece de manera específica que éste prevalece sobre aquél, pero no lo suprime por completo, una disposición en ese sentido no podría tener cabida en un Estado Social de Derecho. La propiedad es función social y, a la vez, cumple una función ecológica que le es inherente, pero es, ante todo, propiedad”³⁶⁹ [comillas en el texto original].

3.2. Extinción del dominio y expropiación

Como lo ha expuesto el Consejo de Estado, la Constitución Política de 1991 en su artículo 58 no permite el ejercicio absoluto del derecho de propiedad. En este orden de ideas, la norma superior condiciona su ejercicio al cumplimiento de una serie de obligaciones de connotación social, de tal forma que solo así pueda entenderse que un derecho de naturaleza subjetiva o individual sea compatible con las necesidades colectivas³⁷⁰.

Ahora bien, la Corte Constitucional, en Sentencia C-389 de 1994, establece la diferencia entre extinción de dominio y la expropiación:

La figura de la limitación a la propiedad privada constituye una carga que deben soportar las personas, en beneficio del interés general, y en cumplimiento de la función social de la propiedad que le asigna la norma superior.

La expropiación constituye un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una indemnización, cuando éstos se requieran para atender o satisfacer necesidades de “utilidad pública e interés social”

La extinción del dominio, en su concepción original, resulta del incumplimiento de la obligación económica que le impone la Carta al dueño del bien (función social), de aprovechar su propiedad con un sentido social, esto es, útil a la comunidad, ajeno, por lo mismo, al abuso que implica detentarla sin perseguir mediante su explotación un rendimiento productivo mínimo³⁷¹ [comillas en el texto original].

Como vemos, tanto la extinción de dominio como la expropiación se encuentran estrechamente ligadas al concepto de función social de la propiedad. No obstante, una de estas figuras, esto es, la extinción del dominio, en términos generales, parte de la base del incumplimiento por parte del titular o propietario de las obligaciones que se le imponen con base en la función social de la propiedad. Este incumplimiento da lugar, por tanto, a la iniciación del procedimiento administrativo de extinción del dominio.

Para el caso de los terrenos baldíos que son adjudicados por parte del Estado, el incumplimiento de la función social de la propiedad, que

acarrea la extinción de dominio, se da, entre otros, por la falta de explotación del predio. Según lo dispone la norma, esta causal opera respecto de los predios rurales en los cuales se deja de ejercer la explotación económica durante tres años continuos³⁷².

A este respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en Sentencia del 29 de agosto de 2013, explica:

La extinción de dominio por falta de explotación económica de un predio constituye, sin duda alguna, la más fuerte y radical intervención del Estado dentro de la órbita patrimonial de los particulares, en tanto que acarrea la privación, con pleno fundamento constitucional y legal, de la propiedad privada –entendida esta en su noción individual, íntimamente particular– con la finalidad de privilegiar la función social como el concepto preponderante de propiedad, a través de la expedición del acto administrativo correspondiente, en ejercicio de la preeminencia del Estado³⁷³.

No obstante, una vez que la autoridad administrativa adelanta el procedimiento de extinción de dominio, la única manera de que se pueda evitar es cuando el particular cumple con la carga de demostrar que el predio sí había sido explotado. Por explotación se entiende entonces:

[...] aquellas actividades que tengan que ver con el potencial económico agropecuario del bien –tales como las plantaciones, sementeras, ocupación con ganado, entre otras–, siempre y cuando las mismas se hayan realizado por un periodo de más de un año anterior a la comprobación del estado del predio por la administración agraria³⁷⁴.

Adicionalmente, cuando se evidencia que la falta de explotación del predio no se ha prolongado por más de tres años, o ha ocurrido debido a circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito³⁷⁵.

Asimismo, el incumplimiento de la función ecológica de la propiedad, como otra causal de extinción del derecho de dominio del bien adjudicado, se deriva de la violación de las normas ambientales o el uso irracional de los recursos naturales. De esta forma, «opera cuando el titular del predio viola las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y/o las normas sobre preservación y restauración del ambiente»³⁷⁶.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 2.14.19.4.1 del Decreto 1075 de 2015³⁷⁷, el objetivo de este procedimiento es extinguir en favor de la nación el derecho de dominio de los predios rurales respecto a los cuales se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad.

372. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

373. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1990-03977-01 (13977) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 29 de agosto de 2013).

374. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-0111-00 (36251) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 12 de diciembre de 2014).

375. *Ibidem*.

376. Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

377. *Ibidem*.

378. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1996-03031-01 (13031) (C. P. Enrique Gil Botero; 11 de julio de 2013).

379. *Ibidem*.

380. Ley 200 de 1936, «sobre el régimen de tierras» (30 de diciembre). D. O. 23 388: «Artículo 1.º Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este artículo».

381. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-0111-00 (36251) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 12 de diciembre de 2014).

Resulta claro, entonces, que una de las formas de garantizar la función social y ecológica de la propiedad es por medio de la extinción de dominio. En este sentido, es dable reiterar que no se trata de que el Estado reconozca el derecho de dominio a quienes lo ejercen, sino que ello implica que su disfrute efectivo se realice de tal manera que no prevalezca el egoísmo sobre los intereses generales³⁷⁸.

Así pues, como lo manifestó el Consejo de Estado:

La utilización de la institución de la extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad parte de un presupuesto básico, el derecho ha sido adquirido de acuerdo con la constitución y la ley, sin embargo su titular incumple las obligaciones que el legislador le ha impuesto y cuyo cumplimiento justifican regulaciones se identifican con intereses generales (sic) que se concretan en la regulación de regímenes especiales, legislación agraria, minera, urbana o ambiental³⁷⁹.

3.2.1. Extinción de dominio sobre tierras incultas

El artículo 1.º de la Ley 200 de 1936³⁸⁰ consagraba aquellas actividades que se entendían como de explotación agrícola y que, por tanto, impedían que se efectuara una extinción de dominio sobre el bien que estuviera siendo objeto de ellas. Enseguida, el artículo 2.º, expuso que se presumen baldíos los predios que no estén siendo explotados con las actividades aludidas y, en el artículo 6.º se consagró en favor de la nación la acción de extinción de dominio respecto de los bienes que permanecieran ociosos o incultos durante un periodo de tres años o más, salvo las circunstancias de caso fortuito o fuerza mayor³⁸¹.

El artículo 52 de la Ley 160 de 1994 consagra:

Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1º. de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes.

También será causal de extinción de derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos. El procedimiento respectivo se iniciará de oficio o a solicitud de autoridad competente.

Lo dispuesto en este artículo no se opone a la declaratoria de extinción del dominio cuando, a la fecha en que empiece a regir esta Ley, hubiere transcurrido un lapso de tres (3) años de in explotación del inmueble, o si dicho término se cumpliera dentro de la vigencia de esta norma.

Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a la Ley 200 de 1936.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria tendrá a su cargo adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado sobre predios rurales según lo previsto en la presente Ley³⁸².

Según lo ha señalado el Consejo de Estado, el artículo descrito remite al artículo 1.º de la Ley 200 de 1936³⁸³, a efectos de establecer las circunstancias que permiten calificar como ociosos o incultos ciertos bienes; lo mismo sucede con el artículo 58 de la Ley 160 de 1994, para determinar los sucesos por los cuales se puede concluir que un terreno permanece in explotación, «agregando que las actividades de aprovechamiento deben tener una antigüedad superior a un año, circunstancia ésta que debe ser demostrada por quien ostenta el dominio del bien objeto del trámite de extinción del derecho de dominio»³⁸⁴.

3.2.2. Extinción de dominio respecto de bienes que hacen parte del patrimonio de entidades públicas

En varias ocasiones el Consejo de Estado se ha pronunciado sobre una situación particular, que en criterio de algunos demandantes parecía contrario a la lógica, y que se refiere a la posibilidad de que el Estado pueda extinguir el dominio que él mismo ejerce respecto de un predio o terreno.

En Sentencia del 12 de diciembre de 2014³⁸⁵, esta corporación recuerda el desarrollo jurisprudencial que unos meses antes la misma Sección Tercera, en Providencia del 20 de octubre³⁸⁶, había realizado sobre el trámite de extinción de dominio en relación con predios que eran parte del patrimonio del Estado, y que tenían el carácter de bienes fiscales. Ese recuento jurisprudencial le permitió concluir que existe un criterio consolidado y uniforme en la Corporación con respecto a la figura de la extinción de dominio, aún en aquellos casos en los cuales se verifica que el fundo objeto de este procedimiento es de naturaleza fiscal.

Recordemos que en otro pronunciamiento se precisó que no todos los bienes del patrimonio de la nación se encuentran por fuera del

382. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

383. Ley 200 de 1936, «sobre el régimen de tierras» (30 de diciembre). D. O. 23 388.

384. *Ibidem*.

385. *Ibidem*.

386. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2010-00006-00 (38109) (C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 20 de octubre de 2014).

387. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1990-03977-01 (13977) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 29 de agosto de 2013).

388. *Ibidem*. Reiterado en Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-0111-00 (36251) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 12 de diciembre de 2014).

389. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-0111-00 (36251) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 12 de diciembre de 2014).

390. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-1996-01978-01 (11978) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 11 de noviembre de 2009).

comercio. Esta prohibición cobija solamente a aquellos que pueden ser considerados bienes de uso público, más no a los bienes fiscales, pues mientras que los primeros son aquellos que se encuentran bajo el cuidado del Estado, pero con acceso a todos los ciudadanos, sin posibilidad de ser adquiridos por algún medio, los otros, *contrario sensu*, son bienes comerciales que pueden ser susceptibles de ser adquiridos tanto por entidades públicas como por particulares³⁸⁷.

Estos bienes, como se ha indicado en numerosas oportunidades, ostentan características similares a las de los bienes de propiedad de los particulares, salvo las excepciones en cuanto a la imprescriptibilidad y la inembargabilidad de algunos. Eso implica que su uso debe darse dentro de los parámetros establecidos en la Constitución y las leyes, y debe cumplir con los criterios relacionados con la función social y ecológica de la propiedad³⁸⁸.

Por lo tanto, para esa corporación, considerar que no es procedente la extinción de dominio agraria sobre los bienes fiscales, sería tanto como afirmar que ciertos bienes del Estado, por el solo hecho de su titularidad, están eximidos de satisfacer el principio de la función social de la propiedad³⁸⁹.

4. Expropiación judicial y expropiación administrativa

En contraposición a la figura de la extinción del dominio, la expropiación no contiene la idea de una sanción o alguna otra amonestación por incumplimiento de las obligaciones que se derivan de la función social y ecológica de la propiedad, sino que su naturaleza se origina simplemente de la adquisición por parte de la administración de determinados predios, por motivos de utilidad pública o de interés social.

Esta diferencia la ha explicado el Consejo de Estado en los siguientes términos:

La extinción de dominio constituye una sanción para el propietario de un bien inmueble urbano que incumple con la función social de la propiedad a la luz de lo dispuesto por el artículo 79 de la Ley 9 de 1989, en cambio, la expropiación no es una sanción, sino el medio por el cual la Administración, por motivos de utilidad pública o de interés social, procede a la adquisición de determinados predios urbanos, y a cada una de estas decisiones se llega luego de agotar el correspondiente procedimiento contemplado en la ley³⁹⁰.

Por ejemplo, como se ha mencionado, el artículo 365 de la Constitución determina que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social

del Estado y se debe asegurar su prestación eficiente. Con este marco, el régimen de servicios públicos permite la expropiación de inmuebles o la imposición de servidumbres. Para el caso de la expropiación, es impensable que se encuentre relacionado, entonces, con la ejecución de obras para la prestación eficiente de los servicios públicos o para proteger las instalaciones respectivas³⁹¹.

Precisado lo anterior, esta corporación ha determinado que la expropiación por motivos de utilidad pública a la que alude el artículo 58 de la Constitución Política debe adelantarse, generalmente, por la vía judicial, y con previa indemnización por el valor del derecho que se encuentre afectado con esa decisión. Adicionalmente, manifiesta que, de manera excepcional, el legislador también previó la posibilidad de que dicho procedimiento se adelantara vía administrativa, «siempre y cuando la correspondiente decisión estuviera sujeta a un control de juridicidad por parte de los jueces contencioso administrativos»³⁹².

En Sentencia del año 2010, la Sección Primera establece la diferencia entre expropiación judicial y expropiación administrativa:

[...]

La expropiación judicial, goza, entre otras, de las siguientes características:

Es la regla general, y se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, o porque guarde silencio, o porque no cumpla con el negocio (Artículo 20 Ley 9ª de 1989).

Se lleva a cabo por medio de una resolución que admite recurso de reposición. En firme esta resolución, la Administración demanda ante la jurisdicción civil al propietario para que entregue el inmueble, por medio del proceso especial de expropiación, contenido en la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y Código de Procedimiento Civil.

Por su parte, la expropiación administrativa, tiene las siguientes características, que difieren de la anterior:

También se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el propietario, pero es excepcional en la medida que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio mediante el trámite de expropiación administrativa, es decir, solo procederá cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en la ley (artículo 63 Ley 388 de 1997), previa

391. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 76001-23-31-000-2000-00512-01 (C. P. María Claudia Rojas Lasso; 22 de marzo de 2012). Reiterado en Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera 2001-23-39-003-2014-00294-01 (C. P. Hernando Sánchez Sánchez; 15 de agosto de 2019).

392. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-0111-00 (36251) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 12 de diciembre de 2014).

393. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 25000-23-24-000-2008-00434-01 (C. P. Marco Antonio Velilla Moreno; 18 de marzo de 2010).

394. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 25000-23-24-000-2006-01002-01 (C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés; 11 de diciembre de 2015).

395. *Ibidem*.

declaratoria de urgencia cuyas causales también están expresamente delimitadas en la Ley (artículo 65, [*ibidem*])³⁹³.

El Consejo de Estado, sin duda, ha conocido sobre controversias relacionadas con esta figura. En Sentencia del 11 de diciembre de 2015³⁹⁴, la Sección Primera decide sobre un recurso de apelación interpuesto en contra de una sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que decidió negar las pretensiones de la demanda relacionadas con la declaratoria de nulidad del Decreto 240 del 4 de julio del 2006, expedido por el alcalde mayor de Bogotá, por medio del cual se «declaró la urgencia para la adquisición de los inmuebles requeridos para el proyecto de renovación urbana».

«La extinción de dominio constituye una sanción para el propietario de un bien inmueble urbano que incumple con la función social de la propiedad (...) en cambio, la expropiación no es una sanción, sino el medio por el cual la Administración, por motivos de utilidad pública o de interés social, procede a la adquisición de determinados predios urbanos».

La Sección Primera decidió confirmar la Sentencia de primera instancia, dado que el decreto cuestionado en efecto cumplía con los requisitos para la adquisición de los inmuebles respectivos. En cuanto a los presupuestos de la expropiación administrativa, el Consejo de Estado señala lo siguiente:

Todo procedimiento expropiatorio debe respetar el principio de legalidad como expresión democrática del Estado Social de Derecho.

No puede haber actos exentos de control judicial, se proscriben la inexistencia de controles judiciales respecto de las actuaciones resultantes del ejercicio del poder público en materia expropiatoria.

Los actos que declaran los motivos de utilidad pública o de interés social crean una situación jurídica particular y concreta, producen efectos jurídicos inmediatos y directos respecto del administrado.

La revisión judicial de los motivos de utilidad pública o de interés social se puede hacer vía judicial a través del ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

La acción especial contencioso administrativa también procede contra el acto administrativo que decide la expropiación con el fin de “obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido”, al tenor de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997³⁹⁵ [comillas en el texto original].

5. Servidumbre

De acuerdo con lo expuesto por el Consejo de Estado, en Sentencia del 18 de octubre de 2016, otro de los límites al ejercicio de la propiedad privada, y que concreta su función social, es la servidumbre. En términos generales, esta se considera como «una carga o gravamen que se impone a un predio con la finalidad de garantizar las facultades de dominio sobre otro (uso, goce y disposición); en otras palabras, es la utilidad que un bien debe prestarle a otro»³⁹⁶.

Como se precisó en el capítulo de baldíos, las servidumbres son definidas por el Código Civil (CCC), en su artículo 879, como un «gravamen impuesto sobre un predio, en utilidad de otro predio de distinto dueño».

En la doctrina podemos encontrar varias definiciones sobre servidumbres. En este caso haremos referencia al concepto dado por el doctor Fernando Hinestrosa que, en nuestro criterio, contiene la esencia de esta figura:

El propio vocablo está indicando la presencia de un servicio, y, de esa manera, haciendo a un lado a las personas y concentrando la visión al terreno, se ha hablado de predio sirviente al cargado con el servicio, servidumbre, a favor del dominante³⁹⁷.

Con base en esta definición, podemos entender la funcionalidad de las servidumbres y, en concreto, la manera como se han concebido para cumplir con los cometidos de la función social de la propiedad.

En efecto, el Consejo de Estado, al analizar un caso en 1993, en el cual la demandante pretendía que se prohibiera «de por vida» la servidumbre de tránsito sobre un predio de su propiedad, afirma que esta figura se predica de gravámenes que deben soportar bienes de propiedad particular y no de uso público, por lo tanto, los particulares no están en posición de reclamar por aquello que se les está imponiendo³⁹⁸.

El jurista colombiano Luis Guillermo Velásquez, en su obra *Bienes*³⁹⁹, establece cuatro elementos que componen el concepto de servidumbre, a saber:

1. Es un derecho real inmueble: este elemento se explica en tanto que el gravamen que se impone es a favor de un predio sin importar la persona.
2. Existencia de dos predios: uno que obtendrá el gravamen (sirviente) y otro que sacará provecho (dominante).

396. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso 25000-23-41-000-2016-01548-01 (AC) (C. P. Carmelo Perdomo Cuéter; 18 de octubre de 2016).

397. Hinestrosa, F. (2005). *Apuntes de derecho Romano-Bienes*. Universidad Externado de Colombia.

398. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso CE-SEC1-EXP1993-N2352 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 8 de octubre de 1993).

399. Velásquez LG (2010). *Bienes*. Duodécima edición. Editorial Temis. Págs. 409-411.

400. Velásquez LG (2010). *Bienes*. Duodécima edición. Editorial Temis. Págs. 409-411.

401. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso 25000-23-41-000-2016-01548-01 (AC) (C. P. Carmelo Perdomo Cuéter; 18 de octubre de 2016).

402. (*) Los nombres han sido cambiados para proteger la identidad de los participantes del caso.

403. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso 25000-23-41-000-2016-01548-01 (AC) (C. P. Carmelo Perdomo Cuéter; 18 de octubre de 2016).

3. Existencia de un gravamen y una utilidad: cuando hablamos de servidumbre, como lo dijo el doctor Hinestrosa, siempre habrá un «predio sirviente» el cual será el afectado con el gravamen y un «predio dominante» que sacará la utilidad de dicho gravamen.
4. Existencia de distintos dueños: como es mencionado en la definición romana y en artículo 879 del Código Civil, la existencia de distintos dueños es fundamental, debido a que si los predios son pertenecientes al mismo dueño estaríamos hablando de un servicio interno y no de una servidumbre⁴⁰⁰.

Pues bien, un claro ejemplo de lo que se ha expuesto lo podemos observar en un caso que estudió el Consejo de Estado en el 2016⁴⁰¹. En esa ocasión le correspondió analizar la impugnación de un fallo de tutela en el que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió al amparo de los derechos constitucionales a la vida, salud y mínimo vital, presuntamente quebrantados por el Ministerio de Justicia, el gobernador de Cundinamarca y el señor Andrés Morales^{*402}. La tutela fue interpuesta por la señora Yolanda Cortés*, actuando como agente oficiosa de su madre.

Los antecedentes que dieron lugar a la acción de tutela estaban relacionados con el levantamiento arbitrario de una servidumbre «carreteable de tránsito público» por parte del accionado, a través de la cual transitaba la madre de la señora Yolanda Cortés*, adulta mayor, y quien padecía de múltiples enfermedades. En concreto, la accionante solicitó que se habilitara de nuevo la servidumbre que había sido cerrada arbitrariamente por el señor Andrés Morales*, dado el estado de salud de su madre, quien debía ser trasladada continuamente a centros asistenciales.

Para resolver el problema jurídico, el Consejo de Estado toma como base el concepto de la función social de la propiedad. En sus consideraciones explica como la concepción del derecho de dominio, traída desde el artículo 669 del Código Civil, según la cual la propiedad no podía restringirse, fue cambiando a partir de la inclusión de la función social y ecológica en la Constitución, que, según lo manifiesta esta corporación, debe ser entendida «como el deber del propietario de no abusar del derecho, es decir, de abstenerse de adoptar decisiones perjudiciales para los demás»⁴⁰³.

Entonces, aterrizado lo anterior al caso particular, y con base en el material probatorio, la Sección Segunda del Consejo de Estado

encuentra probado que el propietario del predio Cartagena impide el tránsito de vehículos a la vivienda de la agenciada, lo que dificulta su traslado al centro asistencial donde recibe atención médica, decisión que desconoce la función social de la propiedad privada y el principio

constitucional de solidaridad, pues ello podría conllevar a que no sea socorrida de manera eficaz ante sus dolencias⁴⁰⁴.

Finalmente, el Consejo de Estado le ordena al accionado que garantice, de forma inmediata, el paso por su predio a los vehículos que transportan a la señora Beatriz Carrillo* al centro asistencial donde recibe su atención médica.

Ahora bien, como ya se ha mencionado, la aplicación de este gravamen también se ha utilizado para garantizar la prestación eficaz y a todas las personas del territorio nacional, de los servicios públicos domiciliarios.

Como lo ha mencionado el Consejo de Estado, de conformidad con lo señalado en la Ley 142 de 1994⁴⁰⁵, las empresas de servicios públicos podrán imponer la servidumbre por medio de estas dos vías: i) la judicial, mediante el proceso que consigna la Ley 56 de 1981, y ii) *Motu proprio*, mediante acto administrativo (en el cual se debe señalar el monto de los daños causados para indemnizar al propietario), o «de hecho», es decir, con autorización del propietario⁴⁰⁶.

En Sentencia del 10 de agosto de 2012⁴⁰⁷ el Consejo de Estado resolvió la impugnación interpuesta contra la Sentencia del 9 de mayo de 2012, expedida por el Tribunal Administrativo del Meta. En este caso la acción la interpuso el propietario del predio rural Las Palmas, ubicado en el municipio de Mesetas (Meta), en vista de que desde el año 2004 la empresa Emsa E. S. P. construyó redes de conducción eléctrica, en un área total de 441 metros en el inmueble mencionado, sin que se hubiera agotado el trámite legal para la imposición del derecho de servidumbre, de conformidad con la Ley 56 de 1981⁴⁰⁸ y el Decreto 2580 de 1985⁴⁰⁹.

El actor manifestó que en el 2011 presentó derecho de petición a la electrificadora accionada y solicitó promover en calidad de demandante los procesos necesarios para hacer efectivo el gravamen de servidumbre de conducción de energía eléctrica en el predio Las Palmas, conforme a la obligación clara, expresa y exigible radicada en cabeza de dicha entidad.

En esta ocasión el Consejo de Estado recuerda que cuando el propietario de un bien no se encuentra de acuerdo con la indemnización decretada o, en cualquier caso no recibe reparación alguna, cuenta con la acción de reparación directa, que, en este caso, es el mecanismo idóneo. Así mismo, esta corporación mencionó que las normas sobre las cuales se solicita su cumplimiento, conceden a las empresas de servicios públicos la facultad de realizar afectaciones necesarias para garantizar la

404. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso 25000-23-41-000-2016-01548-01 (AC) (C. P. Carmelo Perdomo Cuéter; 18 de octubre de 2016)..

405. Ley 142 de 1994, «por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones» (11 de julio). D. O. 41 433.

406. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Quinta. Proceso 50001-23-31-000-2012-00214-01 (ACU) (C. P. Mauricio Torres Cuervo; 10 de agosto de 2012).

407. *Ibidem*.

408. Ley 56 de 1981, «por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras» (1.º de septiembre). D. O. 35 856.

409. Decreto 2580 de 1985, «por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo II del Título II de la Ley 56 de 1981» (11 de septiembre) (hoy compilado en el Decreto 1073 de 2015).

410. Reiterado en Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Quinta. Proceso 50001-23-31-000-2012-00018-01(ACU) (C. P. Mauricio Torres Cuervo; 16 de agosto de 2012).

411. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-2001-00498-01 (36822) (C. P. Hernán Andrade Rincón; 24 de octubre de 2016).

412. *Ibidem*.

413. *Ibidem*.

prestación del servicio público, por lo que el propietario que se sienta afectado tiene a su alcance las acciones que contempla la ley⁴¹⁰.

A propósito del reconocimiento de la indemnización a favor del propietario del inmueble que se grava con la servidumbre, el Consejo de Estado se ha pronunciado en varias ocasiones.

Así, mediante providencia del año 2016⁴¹¹ se resuelve el recurso de apelación interpuesto por el municipio de Montería contra la sentencia que expidió el Tribunal Administrativo de Córdoba el 13 de agosto de 2008, que declaró responsable a ese municipio por los daños y perjuicios ocasionados a la demandante, al establecer una servidumbre aérea de redes de conducción de energía eléctrica a la subestación de la planta de tratamiento del acueducto de la ciudad.

Según se narró en los antecedentes, la actora presentó demanda de reparación directa contra el municipio de Montería y la Sociedad Proactiva Aguas de Montería S. A., E. S. P., con el fin de que se les declarara administrativamente responsables por la imposición *de hecho* de una servidumbre aérea de redes eléctricas en el inmueble denominado Villa Clara y, por consiguiente, se ordenara la inscripción de la sentencia que decretara la servidumbre y su indemnización.

En sus consideraciones, el Consejo de Estado explica los aspectos legales y jurisprudenciales de la servidumbre de conducción eléctrica. En primer lugar, considera que el artículo 18 de la Ley 126 de 1938 facultaba a las entidades que tenían a su cargo la construcción, ensanche o mejoramiento de las plantas eléctricas, para que gravaran con la servidumbre legal de conducción de energía eléctrica los predios por los cuales debían pasar las correspondientes líneas de interconexión⁴¹².

Luego explica que el artículo 25 de la Ley 56 de 1981 contempló la idea de que la servidumbre pública de conducción de energía eléctrica establecida por el artículo 18 de la Ley 126 de 1938, suponía para las entidades públicas la facultad de pasar por los predios afectados —vía aérea subterránea o superficial—, las líneas de transmisión y distribución del fluido eléctrico, ocupar las zonas objeto de la servidumbre, transitar por los mismos y adelantar las obras, entre otras⁴¹³.

El Consejo de Estado destaca también que el artículo 27 de dicha ley le impuso a la correspondiente entidad de derecho público el deber de promover, en calidad de demandante, los procesos que sean necesarios para hacer efectivo el gravamen de servidumbre de conducción de

energía eléctrica, los cuales finalizarían con una indemnización a favor del poseedor o tenedor del predio gravado⁴¹⁴.

De igual forma menciona la Corporación que el artículo 117 de la Ley 142 de 1994 reitera que la empresa de servicios públicos que tuviera interés en beneficiarse de una servidumbre para cumplir su objeto, tenía dos posibilidades: i) solicitar la imposición de la servidumbre mediante acto administrativo o ii) promover el proceso de imposición de servidumbre al que se refiere la Ley 56 de 1981.

Ante tal perspectiva normativa, la Sección Tercera del Consejo de Estado advierte que, si bien las empresas o entidades encargadas de la prestación de servicios públicos tienen la facultad de imponer servidumbres sobre bienes inmuebles, lo cierto es que los propietarios, poseedores o tenedores afectados tienen derecho a ser indemnizados, tal como lo disponen las leyes 56 de 1981 y 142 de 1994.

En esta ocasión, entonces, se logró concluir que, en efecto, sobre el predio de la demandante se instaló una servidumbre eléctrica de facto, y que la entidad pública demandada no adelantó los trámites aludidos a efectos de lograr la imposición de tal gravamen a través de acto administrativo o de un proceso judicial.

Luego, en Providencia del año 2019⁴¹⁵, la Sección Primera del Consejo de Estado decide el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante y por la apoderada de Emdupar S. A., E. S. P. contra la sentencia emitida el 14 de diciembre de 2017, expedida por el Tribunal Administrativo del Cesar.

Inicialmente la demandante presentó acción de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011⁴¹⁶, contra el municipio de Valledupar y la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de Valledupar (Emdupar S. A., E. S. P.), como propietaria de los inmuebles «El Tesoro» y «Villa Leyla», ubicados en la zona rural del municipio de Valledupar.

En sus pretensiones, la demandante solicitó la nulidad parcial de unas resoluciones expedidas por el alcalde de Valledupar por medio de las cuales se constituyeron e impusieron servidumbres de paso de tuberías de conducción de aguas servidas sobre los predios señalados, en favor de la empresa Emdupar S. A., E. S. P., ordenándose el pago de unas sumas de dinero establecidas teniendo en cuenta el área de los predios, el valor por daño al remanente y el precio de mercado por hectárea en la zona, reconocidos como indemnización por la

414. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-2001-00498-01 (36822) (C. P. Hernán Andrade Rincón; 24 de octubre de 2016).

415. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 2001-23-39-003-2014-00294-01 (C. P. Hernando Sánchez Sánchez; 15 de agosto de 2019).

416. Ley 1437 de 2011, «por la cual se expide el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo» (18 de enero). D. O. 47 956.

417. Ley 1437 de 2011, «por la cual se expide el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo» (18 de enero). D. O. 47 956.

418. *Ibidem*.

419. Ley 142 de 1994, «por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones» (11 de julio). D. O. 41 433.

420. Reiterado en sentencia Consejo de Estado Sala de lo Contencioso-Administrativo. Proceso 63001-23-31-000-2004-01014-0 (C. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 1 de marzo de 2007).

421. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 2001-23-39-003-2014-00294-01 (C. P. Hernando Sánchez Sánchez; 15 de agosto de 2019).

(...) Las entidades públicas que tienen a su cargo todo lo relacionado con la prestación de servicios y están facultadas para hacer uso de los predios de particulares (...) i) tienen el deber de respetar los procedimientos establecidos para la imposición de la servidumbre respectiva en el predio sirviente, y ii) deben efectuar el pago de la indemnización correspondiente al propietario o poseedor del predio afectado, a fin de resarcir las incomodidades a las que se ve sometido en pro del interés general.

constitución e imposición de las servidumbres. Según la demandante estos valores no correspondían a la realidad⁴¹⁷.

En sus consideraciones, el Consejo de Estado explica que, de acuerdo con el artículo 897 del Código Civil, las servidumbres pueden ser, entre otras, de carácter legal, es decir, creadas por la ley para utilidad pública y privada. Entonces, conforme lo establece en el artículo 923, el propietario del predio sirviente tiene derecho a que se le pague el precio de todo el terreno que fuere ocupado por el acueducto, entre otros, y a que se le indemnice de todo perjuicio ocasionado por su construcción o filtraciones o derrames que puedan imputarse por defectos de construcción⁴¹⁸.

Para la Sección Primera de esta corporación las disposiciones mencionadas resultan concordantes con diversas preceptivas contenidas en la Ley 142 de 1994⁴¹⁹, así como en el artículo 58 de la Constitución Política, en relación con la función social de la propiedad, las cuales permiten que las empresas prestadoras de servicios públicos puedan pasar por predios ajenos, siempre y cuando ello resulte necesario para la prestación del servicio público y se proteja al propietario afectado a través

del pago de una indemnización por las incomodidades y perjuicios que la imposición de la servidumbre ocasione⁴²⁰.

La Sección Primera advierte que si bien las entidades públicas que tienen a su cargo todo lo relacionado con la prestación de servicios y están facultadas para hacer uso de los predios de particulares, también es cierto que para ello: i) tienen el deber de respetar los procedimientos establecidos para la imposición de la servidumbre respectiva en el predio sirviente, y ii) deben efectuar el pago de la indemnización correspondiente al propietario o poseedor del predio afectado, a fin de resarcir las incomodidades a las que se ve sometido en pro del interés general⁴²¹.

En razón de lo manifestado, el Consejo de Estado decide corregir la sentencia de segunda instancia, declara la nulidad parcial de las resoluciones por medio de las cuales se ordenó la imposición de una servidumbre de conducción de aguas servidas al predio y ordena a Emdupar S. A., E. S. P. cancelarle a la actora la diferencia frente al valor inicialmente cancelado por el derecho a la servidumbre.

Conclusiones

- a) Todo titular de derecho de dominio, público o privado tiene una cierta función social y ecológica que realizar.
- b) La propiedad comporta una serie de obligaciones para el titular del derecho de dominio y acarrea una serie de limitaciones que se deben soportar en beneficio de la comunidad. En este sentido no es un derecho subjetivo del propietario, sino la función social del tenedor de la riqueza.
- c) La idea de la función social de la propiedad se encuentra ligada a la explotación y aprovechamiento racional de bien.
- d) En el caso de la propiedad agraria, la función social se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la conservación de los recursos renovables, o en que la transferencia del dominio sobre una parcela o su tenencia se realice a campesinos que no posean tierras.
- e) El Consejo de Estado ha advertido que la función social de la propiedad agraria no se cumple cuando el terreno no ha sido bien trabajado, cuando no se asegura la distribución de tierras a la mayor parte de la población campesina, o cuando la extensión no sea suficiente para una producción agraria adecuada y eficiente.
- f) Los bienes fiscales también deben cumplir con los criterios relacionados con la función social y ecológica de la propiedad. En efecto, una entidad pública que abandona un bien de su propiedad y permite la ocupación por particulares, no está cumpliendo con su función social.
- g) En el caso de los servicios públicos, la función social y ecológica de la propiedad se debe garantizar a través de la prestación del servicio de forma continua y eficiente.
- h) La extinción de dominio se concibe como una consecuencia frente al incumplimiento de las obligaciones emanadas de la función social y ecológica de la propiedad, y se prevé incluso sobre los bienes fiscales.
- i) Todo procedimiento expropiatorio se debe realizar dentro de los parámetros del principio de la legalidad.

- j) En el caso de las servidumbres de servicios públicos, como limitación al ejercicio del derecho de propiedad, se exige que se realice atendiendo los lineamientos contemplados en la ley, y que imponen la obligación de indemnización a los propietarios, poseedores o tenedores.

- k) El Consejo de Estado ha advertido que, si bien las entidades públicas están facultadas para hacer uso de los predios de particulares, lo cierto es que deben respetar los procedimientos establecidos.

Referencias

Normas

- Ley 200 de 1936, «sobre el régimen de tierras» (30 de diciembre). D. O. 23 388.
- Código de los Recursos Naturales Colombiano [CRN]. Decreto 2811 de 1974. 18 de diciembre de 1974, art. 43 (Colombia).
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 58. 7 de julio de 1991 (Colombia).
- Ley 388 de 1997, «por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones» (18 de julio). D. O. 43 091.
- Decreto 1071 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural» (26 de mayo).

Doctrina

- Hinestrosa, F. (2005). *Apuntes de derecho romano-Bienes*. Universidad Externado de Colombia.
- Velásquez LG (2010). *Bienes*. Duodécima edición. Editorial Temis. Págs. 409-411.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 2970 (C. P. Jacobo Pérez Escobar; 13 de marzo de 1980).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-295 (M. P. Carlos Gaviria Díaz; 29 de julio de 1993).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso CE-SEC1-EXP1993-N2352 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 8 de octubre de 1993).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 607-CE-EXP 1994-N 2777 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 30 de junio de 1994).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-389 de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell; 1 de septiembre de 1994).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 2346 (C. P. Libardo Rodríguez Rodríguez; 14 de julio de 1995).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 745 (C. P. Javier Henao Hidron; 29 de noviembre de 1995).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Cuarta. Proceso AC-3908 (C. P. Germán Ayala Mantilla; 27 de septiembre de 1996).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 4205 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 22 de mayo de 1997).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Proceso 63001-23-31-000-2004-01014-0 (C. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; 1 de marzo de 2007).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-1996-01978-01 (11978) (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 11 de noviembre de 2009).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 25000-23-24-000-2008-00434-01 (C. P. Marco Antonio Velilla Moreno; 18 de marzo de 2010).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-575 de 2011 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez; 25 de julio de 2011).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1996-00011-01 (16131) (C. P. Enrique Gil Botero; 26 de julio de 2011).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 76001-23-31-000-2000-00512-01 (C. P. María Claudia Rojas Lasso; 22 de marzo de 2012).
- Consejo De Estado. Sala De Lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 2500232600019950070401 (21 699) (C. P. Ruth Stella Correa Palacio; 30 de abril de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera Subsección A. Proceso 21906 (C. P. Mauricio Fajardo Gómez; 9 de mayo de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1993-08442-01 (ACUM 8442-8338) (C. P. Enrique Gil Botero; 5 de julio de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Quinta. Proceso 50001-23-31-000-2012-00214-01 (ACU) (C. P. Mauricio Torres Cuervo; 10 de agosto de 2012).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Quinta. Proceso 50001-23-31-000-2012-00018-01 (ACU) (C. P. Mauricio Torres Cuervo; 16 de agosto de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 05001-23-31-000-2003-02308-01 (37046) (C. P. Enrique Gil Botero; 7 de noviembre de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera 11001-03-26-000-1996-03031-01 (13031) (C. P. Enrique Gil Botero; 11 de julio de 2013).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-1990-03977-01 (13977) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 29 de agosto de 2013).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2010-00006-00 (38109) (C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 20 de octubre de 2014).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2008-0111-00 (36251) (C. P. Danilo Rojas Betancourth; 12 de diciembre de 2014).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 47001-23-31-000-2004-01987-01 (35942) (C. P. Marta Nubia Velásquez Rico; 2 de diciembre de 2015).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 25000-23-24-000-2006-01002-01 (C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés; 11 de diciembre de 2015).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Segunda. Proceso 25000-23-41-000-2016-01548-01 (AC) (C. P. Carmelo Perdomo Cuéter; 18 de octubre de 2016).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 23001-23-31-000-2001-00498-01 (36822) (C. P. Hernán Andrade Rincón; 24 de octubre de 2016).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 76001-23-31-000-2002-04551-01 (38942) (C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; 5 de julio de 2018).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 05001-23-31-000-2010-01164-02 (C. P. Oswaldo Giraldo López; 14 de marzo de 2019).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 05001-23-31-000-2002-04919-01 (44294) (C. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; 28 de junio de 2019).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera 2001-23-39-003-2014-00294-01 (C. P. Hernando Sánchez Sánchez; 15 de agosto de 2019).





COMGUAVIARE
Cooperativa Multiactiva de
Jóvenes del Guaviare

Del Bosque
Tesoro de la Amazonia



Capítulo cuarto

Institucionalidad agraria

Introducción

Cualquier estudio que se pretenda realizar sobre el derecho agrario y sobre el derecho de tierras en el país resulta pertinente en la medida en que no se omita la evolución de sus instituciones administradoras. Solo así se entiende la razón de muchas políticas públicas, de muchos de los problemas sociales y económicos que han afectado al campesino y al sector rural en particular, así como de la historia misma del conflicto que por tantas décadas desangró al país.

Este último capítulo de la investigación que se adelantó desde la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se ocupará de la institucionalidad del sector, por supuesto, desde la óptica de las sentencias y de los conceptos emitidos en función contenciosa y en función consultiva.

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Desarrollo histórico, naturaleza jurídica y régimen legal

En 1913, luego de múltiples esfuerzos del Gobierno por establecer una institución que impulsara los asuntos agrarios, se creó por primera vez un Ministerio de Agricultura en Colombia bajo el mandato del presidente Carlos Eugenio Restrepo Restrepo. En aquel entonces se le denominó Ministerio de Agricultura y Comercio.

Desde esa época, este ministerio ha tenido una evolución significativa; sus diversas transformaciones, no solo en su denominación, sino también en sus funciones, le han permitido posicionarse como la cartera ministerial que, en la actualidad, crea, coordina y evalúa las políticas públicas en el sector agropecuario, con el ánimo de contribuir al fortalecimiento del desarrollo rural y de mejorar las condiciones de vida de los campesinos y trabajadores agrarios de nuestro país.

La socióloga e investigadora Cecilia Mercado y la antropóloga e historiadora Margarita Pulgarín realizaron en el año 2016 una reseña histórica de este ministerio⁴²², basándose, sobre todo, en las memorias escritas por esta entidad. Para hacer un breve resumen sobre la transformación del Ministerio de Agricultura se hará alusión a algunos apartes de este escrito que nos permitirán entender, con mayor claridad, el alcance y la funcionalidad de esta institución a lo largo de los años.

El primer periodo que se menciona en la reseña histórica va entre los años 1913 y 1923, época en la que se constituye el primer ministerio, por virtud de la Ley 25 de 1913. En su artículo 1.º la ley consagró:

Desde el 7 de agosto de 1914, el despacho administrativo del gobierno se dividirá en ocho Ministerios, a saber: Gobierno, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra, Instrucción Pública, Agricultura y Comercio, Obras Públicas y Tesoro⁴²³.

Los pilares fundamentales del recién creado ministerio radicaban en la enseñanza agrícola, el ramo forestal y todo lo relacionado con la minería, incluyendo, también, el tema del comercio y la navegación fluvial, según lo consignado en el Decreto núm. 772 de 1914⁴²⁴.

Luego, las autoras plantean un segundo periodo, comprendido entre 1923 y 1931. Se da entonces la primera reestructuración orgánica del Ministerio de Agricultura y Comercio, por medio del Decreto 407 de 1923 en el cual, según las autoras, se pone en evidencia la manera en la que las circunstancias históricas del país iban moldeando la estructura de la entidad⁴²⁵.

Para la época, el campo de acción de las diferentes secciones del ministerio contempladas en el decreto mencionado abarcaban, además de la agricultura, la defensa agrícola, la inmigración, el comercio en general, los bienes baldíos, los bosques nacionales y los bienes ocultos.

No obstante con la promulgación de la Ley 31 de 1923, que vino a reformar la «nomenclatura y precedencia de los Ministerios», se suprime el de Agricultura y Comercio, y sus materias pasan a ser parte del recién constituido Ministerio de Industrias «bajo el argumento que la agricultura y la ganadería eran industrias extractivas»⁴²⁶. Adicionalmente, al interior del Ministerio de Industrias se crea una sección denominada de Agricultura, que vino a reemplazar al Ministerio de Agricultura configurado en 1913.

Según se expone en la Reseña Histórica, lo que había motivado al Gobierno de turno a realizar esta drástica modificación era la concentración de las actividades del Ministerio de Agricultura y Comercio en la educación agrícola, dejando de lado la efectiva atención de las demás funciones que también eran parte de su competencia. Esto contribuyó a determinar, por parte del legislador, que las actividades de agricultura y ganadería no eran de importancia en las tareas que cumplía el Gobierno, por lo que pasaron a un segundo plano⁴²⁷.

Pero la historia nos muestra otra cosa; en la reseña también se señala que, a pesar del auge económico que se estaba presentando en aquella época en el país, por la industria petrolera y la exportación del café, los conflictos agrarios relacionados con la tenencia y adquisición de

423. Ley 25 de 1913, «que determina el número, nomenclatura y precedencia de los Ministerios del Despacho Ejecutivo» (8 de octubre). D. O. 15 021.

424. Decreto 772 de 1914, «por el cual se fija el personal del Ministerio de Agricultura y Comercio, y se determinan los negocios que le corresponden» (5 de agosto).

425. Mercado, C. y Pulgarín, M. (2016). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Reseña Histórica*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

426. *Ibidem*. Pág. 27.

427. *Ibidem*.

428. Mercado, C. y Pulgarín, M. (2016). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Reseña Histórica*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Pág. 28.

429. *Ibidem*. Pág. 42.

430. *Ibidem*. Pág. 42.

431. Ley 75 de 1947, «por la cual se crea el Ministerio de Agricultura y Ganadería» (24 de diciembre).

tierras continuaban en varias regiones. Así que mientras el recién creado Ministerio de Industrias impulsaba el proceso de industrialización en Colombia, en el campo se presentaban graves enfrentamientos entre organizaciones campesinas y propietarios de tierras.

Posteriormente, entre los años 1931 y 1947, y para hacer frente a la crisis financiera del 29, el Gobierno del presidente Olaya Herrera determinó el restablecimiento del Ministerio de Agricultura y Comercio. En este periodo, según lo reseñado por las escritoras, las reformas sociales que promovía el gobierno de turno «incluían entre otros asuntos, la protección al campesino y a los pequeños agricultores en materia económica», por tal razón, se fundó la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero⁴²⁸.

Los asuntos adjudicados al nuevo ministerio eran tales como la agricultura, escuelas y servicios agrícolas, las sociedades de agricultura, la ganadería, la escuela y servicios veterinarios, el turismo, la aviación civil, la estadística agraria, la meteorología y la protección y defensa del café, desarrollados a través de las distintas secciones y departamentos creados para el cumplimiento de tales funciones.

Entre 1938 y 1947 se fusionan los ministerios de Industrias y Trabajo y el de Agricultura y Comercio para constituirse en el Ministerio de la Economía Nacional. Como explican las escritoras de la reseña que hemos citado, «esta nueva reforma también tuvo un efecto negativo sobre el buen desempeño del Sector Agropecuario»⁴²⁹. De nuevo, la promoción de la industria, en detrimento del proceso de cambio que urgía en las zonas rurales, se había consolidado como el pilar fundamental de la nueva entidad.

El cuarto periodo descrito por las autoras Mercado y Pulgarín está comprendido entre los años 1947 y 1950. Esta etapa presenta muchos cambios impulsados, en gran medida, por la recién terminada segunda guerra mundial, y el consecuente «nuevo orden económico y político en el mundo»⁴³⁰. Según se narra, a través de la Ley 75 de 1947⁴³¹, bajo el Gobierno del entonces presidente Mariano Ospina Pérez, se crea el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y el Ministerio de la Economía Nacional pasa a denominarse «Comercio e Industrias».

Bajo la citada ley, el Presidente, mediante el Decreto 1093 de 1948, reorganiza ese ministerio y crea varias divisiones, entre estas: división de negocios generales y economía rural, división de ganadería, división de agricultura y división de tierras.

Adicionalmente, en esta época se constituye el Instituto de Parcelaciones y Defensa Forestal como una de las medidas de carácter social y económico que se propusieron con la intención de contrarrestar la violencia agraria, aún latente. En este sentido, el Gobierno vio ya entonces la necesidad de darle manejo a la parcelación de los terrenos incultos o no explotados económicamente.

Casi una década después, en el año 1956, el ministerio había pasado por varias reestructuraciones internas, todas en consideración a la realidad que se vivía en el país y a los esfuerzos por constituirse como una entidad promotora del desarrollo rural y de las políticas públicas agrarias. Con respecto a este periodo, Mercado y Pulgarín se refieren a la preocupación del Gobierno de turno, y en especial del entonces ministro de Agricultura, por el gran déficit de producción agrícola y ganadera, así como por el alto costo de la producción, que se evidenciaba a la luz de la reforma agraria de la Ley 200 de 1936.

El panorama que se desencadenó por estas situaciones se caracterizó básicamente por la inseguridad en el campo y la baja productividad de los campesinos por falta de educación agraria. Es decir, a pesar de los intentos del ministerio por constituir políticas para el uso y aprovechamiento de las tierras del país, era evidente la deficiencia que aún se presentaba.

Se expide luego el Decreto 290 de 1957 que «llena el vacío que define con claridad las condiciones básicas que debe cumplir el propietario para el ejercicio económico de sus tierras»⁴³².

Ahora bien, otro aporte importante en relación con las políticas del Ministerio de Agricultura se da con la expedición del Decreto 1793 de 1957, con el cual se le adiciona la facultad de adelantar los estudios biológicos de la fauna marina y acuática⁴³³.

Posteriormente, entre los años 1960 y 1968, se abrieron campañas de extensión agrícola en las dieciocho zonas agropecuarias en las que se dividía el país, y se fomentaron el sector agropecuario, la administración de baldíos, la investigación científica de asuntos agropecuarios, la división de cultivos, la ganadería, la explotación de recursos naturales, y se creó el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA).

432. Mercado, C. y Pulgarín, M. (2016). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Reseña Histórica*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Pág. 58.

433. *Ibidem*.

Por medio del Decreto 2420 de 1968 se pone en marcha una reforma del sector agropecuario, impulsada por las preocupaciones del entonces ministro de Agricultura en torno a la pérdida de capacidad y de acción del ministerio, a medida que entidades autónomas y sobre las cuales no tenía incidencia, como el ICA, el Incora y el Inderena, estaban asumiendo acciones estatales que el propio ministerio no podía coordinar.

434. Mercado, C. y Pulgarín, M. (2016). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Reseña Histórica*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Pág. 65.

435. Decreto 2420 de 1968 "Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario". 24 de septiembre de 1968.

436. *Ibidem*. Pág. 75.

437. Decreto 3120 de 1968, Por el cual se adiciona el Decreto 2420 de 1968. 26 de diciembre de 1968.

438. *Ibidem*. Pág. 81.

439. *Ibidem*. Pág. 81.

440. *Ibidem*. Pág. 86.

Durante esta época en la cual se desarrollaba el Frente Nacional, la política agropecuaria del Ministerio de Agricultura adquiere especial relevancia. De hecho, con su implementación se esperaba

el aumento de la producción mediante la expansión de las áreas de cultivo y las mejoras en la productividad, para suplir las necesidades en alimentos y materias primas de la creciente población colombiana, sustituir importaciones y diversificar las exportaciones para el ahorro de divisas, mejorar el ingreso rural y mejorar las condiciones de vida del campesinado colombiano⁴³⁴.

De tal forma, por medio del Decreto 2420 de 1968⁴³⁵ se pone en marcha una reforma del sector agropecuario, impulsada por las preocupaciones del entonces ministro de Agricultura en torno a la pérdida de capacidad y de acción del ministerio, a medida que entidades autónomas y sobre las cuales no tenía incidencia, como el ICA, el Incora y el Indereña, estaban asumiendo acciones estatales que el propio ministerio no podía coordinar. Así las cosas, «[a]l Ministerio le tocó asumir funciones fundamentales como las de orientador y planificador las actividades del campo»⁴³⁶.

Luego, el Decreto 3120 de 1968⁴³⁷ complementa y adiciona el citado Decreto 2420, en el sentido de definir los organismos adscritos o vinculados al ministerio, así como también las empresas industriales y comerciales del Estado.

En 1976 se da otra reestructuración del sector agropecuario, por medio del Decreto 133, con el cual se crean nuevas oficinas y dependencias del Ministerio de Agricultura. Según se señala en las memorias, con cada reforma orgánica que se hacía al interior de esa entidad, el propio ministerio quedaba en desventaja frente a la dirección superior, dependencia que comprendía las funciones de «generación de políticas y [...] establecimiento de mecanismos para llevarlas a la práctica y vigilar su ejecución»⁴³⁸.

Luego, entre 1986 y 1987, el ministerio formuló una política que convertía al campesino en su principal interlocutor y la denominó *Política Social y de Organización Campesina*. El lamentable suceso que impulsó esta propuesta fue la tragedia de Armero y sus consecuencias para los agricultores de la zona que, por muchos años habían trabajado en la producción de algodón⁴³⁹.

En la década de los 90, la denominada apertura económica se constituyó como un hecho contundente e irreversible en la economía de nuestro país⁴⁴⁰. La Constitución de 1991, en su artículo 334, consagró lo siguiente:

La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este inter- vendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los benefi- cios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano⁴⁴¹.

Se implementa, así, la política «del nuevo desarrollo económico con re- formas de carácter estructural que se extendieron a los campos políti- co, jurídico, administrativo e institucional»⁴⁴².

Precisamente, en cuanto a la intervención del Estado en la economía, y la formulación de las políticas públicas, la Sección Primera del Consejo de Estado, en Sentencia del 12 de febrero de 1996⁴⁴³, señaló que:

En el presente caso el artículo 6° de la Ley 101 de 1993, que desarrolla el artículo 65 de la Carta Política, autoriza al Gobierno Nacional para expedi- r las reglamentaciones sobre las políticas relacionadas con la actividad económica en general y particularmente para otorgar prioridad al desa- rrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, foresta- les y agroindustriales y su comercialización.

A su vez, el artículo 4° del Decreto-ley (sic) 1279 de 1994 faculta al Mi- nisterio de Agricultura y Desarrollo Rural para, entre otras funciones, fi- jar las políticas para el desarrollo del sector agropecuario y adecuarlo a la internacionalización de la economía, otorgar especial protección a la producción de alimentos, elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas y establecer los fondos de estabilización de precios de los mismos y determinar la política de precios de dichos productos, etc.⁴⁴⁴.

Por medio del Decreto Ley 1279 de 1994⁴⁴⁵ se reestructura, por tanto, el ministerio y le asigna el nombre que actualmente conocemos: Minis- terio de Agricultura y Desarrollo Rural. No obstante, este decreto fue derogado por el Decreto 2478 de 1999, «Por el cual se modifica la estruc- tura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones»⁴⁴⁶.

Con posterioridad, el presidente de la República expide el Decreto 1985 de 2013, actualmente vigente, aunque luego se promulgan algunas mo- dificaciones que se incluyeron en los Decretos 2369 de 2015⁴⁴⁷ y 1470 de 2018⁴⁴⁸, y que consagran, entre otros asuntos, los objetivos y las fun- ciones de la entidad.

441. Constitución Política de Colombia [Const.]. 7 de julio de 1991, art. 334.

442. Mercado, C. y Pulgarín, M. (2016). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Reseña Histórica*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

443. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 3220 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 12 de febrero de 1996).

444. *Ibidem*.

445. Decreto Ley 1279 de 1994, «por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones» (22 de junio).

446. Decreto 2478 de 1999 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones» (15 de diciembre).

447. Decreto 2369 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural» (7 de diciembre). D. O. 49 719.

448. Decreto 1470 de 2018 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se adiciona una función al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural» (6 de agosto). D. O. 50 677.

449. Decreto 1985 de 2013 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan funciones de sus dependencias» (12 de septiembre).

450. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 888 (C. P. Simón Rodríguez Rodríguez; 7 de mayo de 1990).

2. Funciones, facultades y competencias

De acuerdo con lo mencionado, las actuales funciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encuentran señaladas en el artículo 3.º del Decreto 1985 de 2013⁴⁴⁹, y se circunscriben en la formulación, dirección, coordinación y evaluación de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal.

Diversos pronunciamientos del Consejo de Estado han desarrollado, a lo largo del tiempo, el alcance de algunas de las facultades y competencias en cabeza de este ministerio:

En 1990, esta corporación conoció de una demanda de nulidad contra la Resolución núm. 070 del 1.º de marzo de 1982, expedida por el Ministerio de Agricultura, a través de la cual se creó la Comisión de Mercadeo Exterior de Aceites y Grasas Comestibles como la dependencia «encargada de organizar el manejo del comercio exterior de estos productos y de promover el incremento de la producción de las materias primas nacionales que se utilizan para su elaboración»⁴⁵⁰.

El actor consideró que tal acto administrativo iba en contravía de los artículos «20, 63 y 65 de la Constitución Nacional, los Decretos 133 de 1976, 152 de 1976, 444 de 1967 y 151 de 1976», dado que dicha función no se encontraba comprendida dentro de las funciones legales del Ministerio de Agricultura, y que, además, las grasas y aceites comestibles no eran productos de origen agrario sino industriales que hacían parte de la órbita de manejo del Ministerio de Desarrollo Económico.

Frente a este cargo, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sus consideraciones, manifestó:

El Ministerio de Agricultura precisamente y dentro de la repartición de funciones entre los Ministerios se dedica específicamente a atender la cuestión agropecuaria, que incluye la agrícola en su sentido más amplio y no en el restringido que le atribuye la demanda, y que comprende naturalmente la agroindustria o industrialización de la agricultura que tiene que ver con la producción, transformación y comercialización de los productos agrarios.

[...]

Obsérvese dentro del mismo orden de razonamiento que el Decreto 133 de 1976 “por el cual se reestructura el Sector Agropecuario” no es ni siquiera en su misma expresión escrita restringido al referirse a la cuestión agrícola, pues véase que, por ejemplo, en el artículo 3º numeral 8º le

señala al Ministerio de Agricultura la atribución de determinar la “política de precios de los productos o insumos agropecuarios”. El numeral 10 habla de asignar al IDEMA, la organización y el manejo del mercado exterior de productos agropecuarios...etc. La palabra “producto” debe entonces entenderse en su sentido amplio sin hacer la distinción que pretende el actor entre los que se encuentran en su estado natural y estos cuando han sido transformados industrialmente. De lo contrario se desconocería principio elemental de hermenéutica jurídica

Del mismo modo nótese que entre los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del Estado adscritos los primeros y vinculados los segundos, al Ministerio de Agricultura se halla una gran variedad que satisface diferentes necesidades del sector agropecuario, que no necesariamente tienen que ver con la obtención natural de los productos de la tierra, así: el Banco Cafetero, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, el Instituto Colombiano Agropecuario, la Empresa de Comercialización de Productos Perecederos Empocer S.A., el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, el Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

De todo lo cual se concluye que el aspecto de los aceites y grasas comestibles sí está comprendido dentro de la órbita de asuntos de competencia del Ministerio de Agricultura⁴⁵¹ [comillas en el texto original].

En 1996, por otra parte, la Sección Primera del Consejo de Estado conoció de una acción de nulidad interpuesta en contra del Decreto 2439 de 1994, «Por el cual se establecen mecanismos de control a las importaciones de algunos productos agropecuarios»⁴⁵².

La parte actora consideró que el decreto reglamentario infringía los artículos 1.º, 2.º (numeral 8) y 3.º de la Ley Marco de Comercio Exterior⁴⁵³, y el artículo 333 de la Constitución Política, pues quebrantaba los postulados de la libre competencia, se apartaba del principio de la libertad del comercio internacional, «y estaba muy lejos de elevar la eficiencia y competitividad de los productos agrícolas y de adecuar el sector agropecuario a la internacionalización de la economía»⁴⁵⁴.

La actora explicó que el otorgamiento de vistos buenos por parte del ministerio suponía el cumplimiento previo de cuotas de absorción de cosechas nacionales y la celebración de acuerdos y convenios prohibidos por la legislación colombiana, que daban lugar a la fijación de precios, repartición de mercados, asignación de cuotas de producción y suministro, entre otros.

Un ejemplo de lo anterior era el «Convenio Marco para la Absorción y el Suministro de la Producción Nacional de Aceite de Palma Africana

451. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 888 (C. P. Simón Rodríguez Rodríguez; 7 de mayo de 1990).

452. Cabe destacar que el decreto, demandado en su artículo primero, mencionaba que se debía tener el visto bueno del Ministerio de Agricultura para la importación de los productos que se clasificaran por las posiciones arancelarias que en él se señalaban; el artículo segundo consagró que la importación de esos productos debían registrarse ante el Incomex, previo visto bueno del referido ministerio, y el artículo tercero estableció que el Ministerio de Agricultura tenía la facultad para determinar las condiciones en las cuales otorgaría tal visto bueno, «atendiendo a las políticas que sobre el sector agropecuario hayan recomendado el Consejo Nacional de Política Económica y Social y el Consejo Superior de Comercio Exterior». Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Sentencia 3220 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 12 de febrero de 1996).

453. Ley 7 de 1991, «por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones» (16 de enero).

454. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Sentencia 3220 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 12 de febrero de 1996).

[...], suscrito entre la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite, Fedepalma y un poderoso grupo de industriales procesadores de grasas»⁴⁵⁵.

Frente a esto la Sección Primera consideró que la demandante no tuvo en cuenta el contexto en el cual se desarrollaron las disposiciones demandadas, esto es, las condiciones de baja rentabilidad que varios subsectores agrícolas presentaban en esa época, que motivaron su expedición y que, además, se encontraban respaldadas en documentos Conpes, que recomendaban la celebración de convenios de absorción para la comercialización de productos agropecuarios.

En su decisión el Consejo de Estado señaló lo siguiente:

[...] es preciso resaltar que, conforme al artículo 334 de la Carta Política, el Estado debe intervenir, por mandato de la ley, entre otros aspectos, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, dentro de los cuales no puede sustraerse la actividad agropecuaria, a fin de racionalizar la economía, ello en armonía con el artículo 65 ibidem, que impone al Estado la protección de los alimentos a fin de incrementar su productividad.

«Conforme al artículo 334 de la Carta Política, el Estado debe intervenir, por mandato de la ley, entre otros aspectos, en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, dentro de los cuales no puede sustraerse la actividad agropecuaria, a fin de racionalizar la economía, ello en armonía con el artículo 65 ibidem, que impone al Estado la protección de los alimentos a fin de incrementar su productividad».

En el presente caso el artículo 6º de la Ley 101 de 1993, que desarrolla el artículo 65 de la Carta Política, autoriza al Gobierno Nacional para expedir las reglamentaciones sobre las políticas relacionadas con la actividad económica en general y particularmente para otorgar prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales y su comercialización.

A su vez, el artículo 4º del Decreto-ley 1279 de 1994 faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para, entre otras funciones, fijar las políticas para el desarrollo del sector agropecuario y adecuarlo a la internacionalización de la economía, otorgar especial protección a la producción de alimentos, elevar la eficiencia y la competitividad de

los productos agrícolas y establecer los fondos de estabilización de precios de los mismos y determinar la política de precios de dichos productos, etc.

El artículo 4º, literal ñ) ibidem atribuye al citado Ministerio la función de fijar las reglas a las que debe sujetarse la fijación de cuotas de absorción obligatoria de materias primas de producción nacional por parte de la industria y condicionar el establecimiento de vistos buenos

de importación en cumplimiento de los convenios que han de celebrar los interesados en relación con tales cuotas de absorción.

Las consideraciones precedentes dejan sin sustento jurídico los cargos en estudio, los cuales por ello habrán de desestimarse[...]⁴⁵⁶.

En el año 2001⁴⁵⁷ la Sección Primera del Consejo de Estado resuelve una demanda de nulidad interpuesta en contra de una resolución emitida por el Ministerio de Agricultura en la cual designó como liquidadores de Federalgodon a dos funcionarios del Ministerio de Agricultura, además de otorgarles un plazo para que entregaran los debidos informes sobre el trámite en proceso. Los accionantes consideraban que el liquidador y el suplente tenían que ser miembros de la misma federación en liquidación.

En cuanto a esto, la Sección Primera manifestó que el párrafo 1.º del artículo 43 del Decreto 2716 de 1994 autorizó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a nombrar al liquidador o los liquidadores, teniendo en cuenta que esta entidad era quien ordenaba la respectiva disolución de la asociación gremial de que se tratara. El Consejo de Estado adujo que «un supuesto necesario para que el Ministerio pueda nombrar al liquidador o los liquidadores es que haya ordenado la liquidación de la agremiación»⁴⁵⁸.

Ahora bien, en materia de fijación de precios, en Sentencia del 7 de junio de 2012, esta misma Sección conoce de una acción de nulidad que se interpuso en contra de una resolución emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que fijaba «el precio base de pago de la leche cruda al productor»⁴⁵⁹.

El problema jurídico que en esta ocasión analizó el Consejo de Estado se centraba en determinar si el ministerio, al emitir dicha resolución, tenía como finalidad corregir una falla en el mercado lácteo, pues, dependiendo de eso, estaría actuando o no conforme a la ley. Respecto a lo anterior, la Sección Primera consideró:

La competencia del ejecutivo nacional, representado en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en materia de regulación del mercado interno y fijación de la política de precios de los productos agropecuarios, entre los cuales se encuentra la leche cruda [...] no es una competencia amplia que puede desarrollarse en cualquier tiempo y por cualquier razón que estime pertinente la autoridad administrativa, como quiera que es la misma norma jurídica que la contiene la que establece, en forma clara y precisa, las circunstancias en las que ésta puede ser ejercida. En otros términos, en las mismas disposiciones antes transcritas el ordenamiento

456. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Sentencia 3220 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 12 de febrero de 1996).

457. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001-03-24-000-1998-05294-01(5294) (C. P. Manuel Santiago Urueta Ayola; 7 de junio de 2001).

458. *Ibidem*.

459. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001-0324-000-2006-00348-00 (C. P. Marco Antonio Velilla Moreno; 7 de junio de 2012).

460. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001-0324-000-2006-00348-00 (C. P. Marco Antonio Vellilla Moreno; 7 de junio de 2012).

461. Decreto 1985 de 2013, «por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias» (12 de septiembre).

462. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223) (C. P. William Zambrano Cetina; 16 de abril de 2015).

463. *Ibidem*.

jurídico expresa las precisas condiciones que habilitan al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para regular el mercado interno y fijar la política de precios de los productos agropecuarios, entre los cuales se encuentra la leche, condiciones éstas que se concretan en la existencia de fallas en el funcionamiento de los mercados, en este caso, del mercado lácteo, fallas éstas que deberán ser evaluadas y justificadas por la Administración y, por supuesto, expresadas en el acto administrativo respectivo⁴⁶⁰.

Otro asunto que ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Consejo de Estado tiene que ver con las funciones de vigilancia y control a cargo del Ministerio de Agricultura, por intermedio de su oficina jurídica, sobre las organizaciones gremiales agropecuarias y asociaciones campesinas nacionales.

El numeral 15 del artículo 8.º del Decreto 1985 de 2013⁴⁶¹, que consagra lo anterior, también menciona que el ministerio «expedirá la reglamentación respectiva para el adecuado ejercicio del control y vigilancia».

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, el 16 de abril de 2015, resolvió una consulta elevada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en relación «con la posibilidad de desarrollar por acto general las funciones de control y vigilancia que se mencionan en el artículo 8-15 del Decreto 1985 de 2013»⁴⁶².

Particularmente, este ministerio consultó:

1. ¿Cuál es el sentido y alcance de la potestad reglamentaria del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural prevista en el numeral 15 del artículo 8 del decreto (sic) 1985 de 2013, con respecto al control y vigilancia sobre las organizaciones gremiales y asociaciones campesinas nacionales?
2. ¿Puede el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expedir la reglamentación para el ejercicio del control y vigilancia sobre las organizaciones gremiales y asociaciones campesinas nacionales, si no existe ley que designe dicha función?

Luego de realizar un análisis de la normativa correspondiente, la Sala de Consulta resaltó que el ejercicio de las funciones supervisoras que la Constitución le otorga al presidente de la República (art. 189), está sometido a la exigencia de una ley previa que asigne y determine las condiciones para ejercer esa función⁴⁶³.

En consecuencia, agrega la Sala, «el Gobierno Nacional no puede autoatribuirse funciones de inspección, control y vigilancia, pues, se repite,

en cualquier caso, es necesario que el legislador las haya asignado previamente y establecido los parámetros y límites para su ejercicio»⁴⁶⁴.

Respecto al caso particular del Ministerio de Agricultura, la Sala de Consulta advirtió que:

la simple mención que se hace en el Decreto 1985 de 2013 no es suficiente para que el Ministerio ejerza funciones de control y vigilancia de las organizaciones allí indicadas y menos aún para que desarrolle tales atribuciones a través de reglamentos o de simples actos administrativos generales carentes de cobertura legal. Lo anterior es aún más evidente en relación con la eventual consideración de que por vía infra-legal se establezcan sanciones o procedimientos sancionatorios, pues frente a esa opción operarían en contra, adicionalmente, los límites constitucionales previstos en el artículo 29 superior.

Por tanto, la Sala considera que el numeral 15 del artículo 8 del Decreto 1985 de 2013 es inconstitucional, pues se trata de una disposición de carácter administrativo que asigna funciones de inspección, control y vigilancia que solamente puede atribuir el legislador (artículos 150-8, 333 y 334). En consecuencia, frente a dicho numeral debe operar la excepción de inconstitucionalidad derivada del artículo 4 Superior⁴⁶⁵.

El 14 de diciembre de 2020, esta Sala resolvió un conflicto negativo de competencias administrativas entre el Distrito de Bogotá D. C., (Dirección Distrital de Inspección, Vigilancia y Control de las Entidades sin Ánimo de Lucro) y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que se suscitó en relación con la competencia para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre entidades agropecuarias, gremiales agropecuarias y campesinas nacionales, en este caso de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (FNC).

Por un lado, la Dirección Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá consideró que, por tratarse de funciones que se daban en el ámbito o alrededor de las entidades agropecuarias, gremiales, agropecuarias y campesinas nacionales, estas le correspondían al ministerio, de acuerdo con «los Decretos 1279 de 1994, 2716 de 1997, 2478 de 1999, 967 de 2002, y actualmente, el numeral 15 del artículo 8.º del Decreto 1985 de 2013»⁴⁶⁶.

De otra parte, el ministerio rechazó su competencia teniendo en cuenta que, por ser entidad de carácter nacional, su vigilancia y control se regía por las normas generales vigentes para las «entidades sin ánimo de lucro», que eran las previstas en el artículo 2.º de la Ley 22 de 1987, desarrollada por el Decreto 1318 de 1988, es decir, la función se encontraba en cabeza de los gobernadores y el alcalde mayor de Bogotá⁴⁶⁷.

464. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223) (C. P. William Zambrano Cetina; 16 de abril de 2015).

465. *Ibidem*.

466. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto. Proceso 11001-03-06-000-2020-00140-00 (C. P. Édgar González López; 15 de diciembre de 2020).

467. *Ibidem*.

468. Decreto 1985 de 2013, «por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias» (12 de septiembre).

469. Decreto Ley 501 de 1989 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura y se determinan las funciones de sus dependencias» (13 de marzo).

470. Decreto Ley 1972 de 1994 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones» (8 de noviembre).

471. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto. Proceso 11001-03-06-000-2020-00140-00 (C. P. Édgar González López; 15 de diciembre de 2020).

472. Decreto Ley 1972 de 1994 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones» (8 de noviembre).

Además, el ministerio indicó que frente al artículo 8.º, numeral 15, del Decreto 1985 de 2013⁴⁶⁸ operaba la excepción de inconstitucionalidad (como lo había planteado la Sala de Consulta en el concepto antes señalado) y, por lo tanto, era inaplicable para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control sobre las entidades mencionadas.

En esta Decisión, la Sala de Consulta realiza un desarrollo normativo de las disposiciones que se expidieron con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991, que asignaban las funciones de vigilancia, control y sanción sobre organizaciones gremiales agropecuarias, empresas comunitarias y asociaciones de usuarios de los servicios agropecuarios, al Ministerio de Agricultura.

Un aspecto particular que se mencionó en este pronunciamiento, con el que se justificaba la asignación de tal función al ministerio, era el hecho de que, en aquella época, gran parte de la economía colombiana se cimentaba en el sector agropecuario, particularmente en el café, como principal producto de exportación. En este sentido, dada la importancia que tenían tales entidades para la economía y el sector agropecuario, como el caso de la FNC, era evidente que las funciones de vigilancia se le asignaban a esa cartera ministerial.

Pues bien, el Decreto Ley 501 de 1989⁴⁶⁹, que rigió hasta la promulgación del Decreto Ley 1279 de 1994⁴⁷⁰, es decir, con posterioridad a la Constitución de 1991, contenía la función de vigilancia y control asignada al citado ministerio.

Según lo expuso la Sala de Consulta, «la cobertura legal que se derivaba de tal decreto resultaba compatible con la reserva de ley que exige la Constitución de 1991 para tales competencias administrativas»⁴⁷¹, por lo que esa función se mantuvo incluso en el Decreto Ley 1279 de 1994⁴⁷², que surgió con posterioridad.

En efecto, el Decreto Ley 1279 de 1994 reiteró la función del ministerio de fomentar las asociaciones campesinas y las organizaciones gremiales agropecuarias, y asignó, en su artículo 30, parágrafo 1.º, la competencia del Ministerio de Agricultura, a través de su oficina jurídica, para vigilar dichas asociaciones que tuvieran carácter nacional. Frente a las no nacionales, la norma especificó que la vigilancia estaría a cargo de las secretarías de gobierno de las alcaldías, de los municipios, y del distrito capital.

Luego se expidió el Decreto 2478 de 1999, el cual no incluyó ninguna regulación respecto de las funciones de vigilancia y control sobre

entidades agropecuarias, gremiales agropecuarias y campesinas. De acuerdo con el artículo 22 de este decreto, se derogaron todas las disposiciones que le fueran contrarias, «especialmente el Decreto 1972 de 1994 excepto el artículo 12 del mismo»⁴⁷³.

473. Decreto Ley 1972 de 1994 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones» (8 de noviembre).

Frente a esto, la Sala consideró que resultaba improcedente que el Decreto 2478 de 1999, de carácter administrativo, derogara las funciones de inspección y vigilancia que asignó de forma especial al ministerio un decreto con fuerza de ley.

Este sería, por tanto, el fundamento legal con el cual la Sala de Consulta le otorgó, en este caso, la competencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para ejercer la función de vigilancia y control de la Federación Nacional de Cafeteros. Al respecto, entonces, concluyó:

1. Para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control, la Constitución de 1991 impone la exigencia de una ley previa que la regule y señale las condiciones para su ejercicio (artículo 150, numeral 8°, CP).
2. La exigencia de una ley previa que asigne y determine las condiciones para el ejercicio de tales funciones sobre las asociaciones agropecuarias, gremiales agropecuarias y campesinas nacionales, en vigencia de la Constitución de 1991 solo ha sido prevista por el Decreto Ley 1279 de 1994, parágrafo 1 del artículo 30 ibidem, norma especial en la materia.

A pesar de tal atribución de funciones, el Decreto 1279 no especificó la manera como estas deben desarrollarse.

3. En nuestro sistema jurídico rige el principio de jerarquía normativa (artículo 4 CP) y en relación con las normas con fuerza de ley, solo el Congreso de la República puede «reformar y derogar las leyes» (artículo 150, numeral 2 CP). Igualmente, el Presidente de la República puede también derogar normas con fuerza de ley cuando ejerce facultades extraordinarias (artículo 150, numeral 10 CP).

La Corte Constitucional ha señalado que la derogación es «es la cesación de la vigencia de una disposición como efecto de una norma posterior» y, que por ende, su función consiste en expulsar del ordenamiento jurídico una determinada disposición por una norma de igual o superior jerarquía de la disposición derogada.

De lo expuesto se sigue que la competencia para derogar una ley solo Corresponde (sic) al Congreso de la República o al Presidente cuando media una ley habilitante (ley de facultades) para tal fin. Así mismo, para que se dé el efecto derogatorio de la ley anterior se debe promulgar una norma posterior de igual o superior jerarquía.

474. Decreto Ley 1972 de 1994 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones» (8 de noviembre).

En consecuencia, la derogación no alude a conflictos entre normas de distinta jerarquía sino de la libertad política del legislador.

En el análisis realizado en los acápites anteriores, la Sala no observa que la función de vigilancia y control sobre las asociaciones agropecuarias, gremiales agropecuarias y campesinas nacionales, prevista en el párrafo 1 del artículo 30 del Decreto Ley 1279 de 1994, haya sido derogada por otra norma de igual o superior jerarquía, exigencia que no solo se deriva de la técnica de derogación de las leyes, sino de la reserva de ley prevista en el artículo 150, numeral 8 CP, según se ha explicado.

4. Es cierto que el artículo 22 del Decreto 2478 de 1999 señaló que «deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el Decreto 1279 de 1994 excepto el artículo 12 del mismo». No obstante, su alcance derogatorio no se extiende a una función de vigilancia y control legalmente establecida, pues el Decreto 2478 tiene naturaleza administrativa y, por lo mismo, de inferior jerarquía frente a la función legal que pretende derogar.

En efecto, el Decreto 2478 fue expedido con base en las facultades ordinarias previstas en el artículo 54 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el artículo 189, numeral 16 C.P. Como puede apreciarse se trata de competencias ordinarias del Presidente de la República en ejercicio de una función administrativa y, por tanto, con sujeción a la ley, mediante actos administrativos generales.

Para la Sala es claro que en el presente caso resulta evidente que el Decreto 2478 de 1999, de naturaleza administrativa, desbordó los límites constitucionales al pretender «derogar» las funciones de vigilancia y control asignadas a Ministerio por un decreto con fuerza de ley (Decreto Ley 1279 de 1994), puesto que solo el Congreso de la República puede derogar las leyes (artículo 150 CP) y, además, tales las funciones tienen reserva de ley, según se ha explicado.

5. Por lo anterior, la Sala reitera lo sostenido en el Concepto 2223 de 2015 en relación con el carácter normativo de la Constitución y la prevalencia del derecho fundamental al debido proceso que obligan, entonces, a la aplicación del párrafo 1 del artículo 30 del Decreto Ley 1279 de 1994, en relación con la competencia especial de vigilancia y control sobre las asociaciones agropecuarias, gremiales agropecuarias y campesinas nacionales allí prevista, la cual debe ser ejercida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁴⁷⁴.

Cabe destacar que en esta decisión se exhorta al Gobierno nacional para que presente un proyecto de ley ante el Congreso de la República que regule y desarrolle de manera específica la función de inspección, vigilancia y control sobre tales entidades, tanto nacionales como de

orden municipal, departamental o regional, así como el alcance de la misma, lo cual incluya, como mínimo, la tipificación de las infracciones, así como la clase y cuantía de las sanciones aplicables, entre otros aspectos propios de la potestad sancionadora administrativa señalados por la Sala, en el Concepto 2403 de 2019⁴⁷⁵.

475. Decreto Ley 1972 de 1994 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones» (8 de noviembre).

Ahora bien, esta decisión que adoptó la Sala tuvo salvamento de voto por parte del consejero de Estado Germán Bula Escobar. En sus argumentos explicó que, en primer lugar, no se configuró un conflicto negativo de competencias administrativas entre las autoridades concernidas al no existir un asunto particular y concreto sobre el cual discutieran su competencia, sino que realmente existía era la necesidad inminente de desarrollar la materia a través de una consulta.

El consejero disidente propuso que, ante la trascendencia de abordar el tema de la inspección, vigilancia y control de las asociaciones agropecuarias y asociaciones campesinas, era de particular utilidad que el Gobierno nacional consultara a la Sala sobre asuntos como:

1. ¿Es realmente la Federación Nacional de Cafeteros una asociación agropecuaria o campesina?
2. ¿Cómo opera la inspección, vigilancia y control de la Federación Nacional de Cafeteros en calidad de administradora del Fondo Nacional del Café?
3. ¿La normativa que la decisión de la Sala estima vigente atribuye verdaderas competencias de inspección, vigilancia y control o apenas son materialmente de inspección?
4. ¿Puede hablarse de competencias de inspección, vigilancia y control, cuando, como lo advierte la decisión de la Sala, no están tipificadas las infracciones, no existen clases ni cuantías de sanciones, etc?
5. En tal medida, ¿cuál es la utilidad de una simple enunciación de competencias *flatus vocis*?
6. Pese a que la Sala en concepto 2223 de 2015 concluyó que las funciones de inspección, vigilancia y control solamente pueden ser atribuidas por el legislador, ¿es incontrovertible que su derogatoria o modificación no pueda efectuarse mediante decreto ordinario

En esta decisión se exhorta al Gobierno nacional para que presente un proyecto de ley que regule y desarrolle de manera específica la función de inspección, vigilancia y control sobre [sus] entidades, tanto nacionales como de orden municipal, departamental o regional, lo cual incluya la tipificación de las infracciones, así como la clase y cuantía de las sanciones aplicables, entre otros aspectos propios de la potestad sancionadora administrativa.

476. Decreto Ley 1972 de 1994 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones» (8 de noviembre).

477. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2020-00176-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 17 de febrero de 2021).

478. *Ibidem*.

479. *Ibidem*.

480. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 11001-03-06-000-2010-00050-00 (C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo; 12 de agosto de 2010).

habida cuenta de lo normado en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el 54 de la Ley 489 de 1998?

7. ¿Son lo mismo la competencia y la función?⁴⁷⁶

Siguiendo con esta línea de pronunciamientos de la Sala de Consulta, en las cuales se desarrollan funciones de este ministerio, nos encontramos con la decisión del 17 de febrero de 2021, en la que se resuelve conflicto negativo de competencias administrativas entre la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquía (Corporinoquía) y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), seccional Arauca⁴⁷⁷.

El asunto sobre el cual se discutía la competencia tuvo como antecedente la incautación por parte de la Policía Nacional «de un cargamento de productos maderables provenientes de una plantación con registro otorgado por el ICA». Las autoridades en conflicto manifestaron no ser competentes para conocer de las diligencias relacionadas con la incautación⁴⁷⁸.

Aunque en esta ocasión el Ministerio de Agricultura no era una de las partes en conflicto, la Sala hace algunas apreciaciones sobre funciones que el ministerio ha trasladado, por delegación, al ICA, como las que se refieren a los cultivos forestales con fines comerciales:

[...] en virtud del Decreto 1498 de 2008 se trasladaron al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural las funciones de registro, de remisión de movilización, y las acciones de seguimiento y control, en relación con los cultivos forestales con fines comerciales. Asimismo, la norma previó que el ministerio delegara tales funciones, lo cual hizo en el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)⁴⁷⁹.

En el año 2010 la Sala de Consulta resolvió un conflicto de competencias que se presentó entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el ICA y Corantioquia, relacionado con la autoridad competente para dar seguimiento al proceso de registro de plantaciones forestales protectoras-productoras que fue empezado por esta última entidad, quedando pendiente la expedición de salvoconductos de movilización. Ahora bien, la Corporación adujo que perdió competencia al momento de la expedición de la Ley 1377 de 2010, en la cual se le otorgaba la misma al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁴⁸⁰.

En sus consideraciones, la Sala de Consulta explicó que el Gobierno nacional expidió el Decreto 2803 de 2010 (por el cual se reglamentó la Ley 1377 de 2010), y que dicho decreto disponía, en su artículo 11, que para la movilización de productos de las plantaciones forestales

protectoras-productoras no era necesaria la expedición de un salvoconducto de movilización, sino que bastaba con la remisión de movilización expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁴⁸¹.

En este orden de ideas, la Sala, en el numeral primero, resuelve:

DECLARAR que la expedición de la remisión de movilización de las plantaciones forestales protectoras-productoras del predio La Turena de la Vereda Piedra Verde el Municipio de Fredonia departamento de Antioquia corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que éste delegue⁴⁸².

3. Agencias

Luego de la liquidación del Incoder, el Gobierno nacional se vio en la tarea de realizar un ajuste institucional integral y multisectorial, con presencia en los departamentos y municipios, teniendo como finalidad principal remediar las brechas sociales y fortalecer las oportunidades en el desarrollo rural y agropecuario⁴⁸³.

Es por esto que en el 2015, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) el presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el literal a) del artículo 107 de la Ley 1752 de 2015, crea la Agencia Nacional de Tierras «como la máxima autoridad de las tierras de la nación»⁴⁸⁴, y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) «como la encargada de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural»⁴⁸⁵, asignándoles, por tanto, las funciones que eran ejercidas por el extinto Incoder.

3.1. Agencia Nacional de Tierras (ANT)

3.1.1. Creación

Tal como se indica en las consideraciones del decreto de creación, en el Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) se estableció la necesidad de efectuar un arreglo institucional integral que permitiera atender de forma especializada la ejecución de las políticas de ordenamiento social de la propiedad en todo el territorio⁴⁸⁶. De esta manera surge la Agencia Nacional de Tierras.

Respecto de su naturaleza jurídica, el artículo 1.º del Decreto 2363 de 2015⁴⁸⁷ señala que: es una agencia del Estado, forma parte del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y con autonomía administrativa,

481. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 11001-03-06-000-2010-00050-00 (C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo; 12 de agosto de 2010).

482. *Ibidem*.

483. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2018-00106-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 11 de diciembre de 2018).

484. Decreto Ley 2363 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura» (7 de diciembre).

485. *Ibidem*.

486. *Ibidem*.

487. Decreto Ley 2363 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura» (7 de diciembre).

488. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019) [Tomado de: <http://www.agenciadetierras.gov.co/la-agencia/creacion/>].

489. Decreto Ley 2363 de 2015. [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura» (7 de diciembre).

490. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2018-00096-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 25 de septiembre de 2018).

técnica y financiera, y se encuentra adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El artículo 3.º establece el objeto para el cual fue creada esta agencia así:

La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

La Sala de Consulta y Servicio Civil ha sintetizado la misión de esta agencia, en los siguientes términos:

i) garantizar el acceso a la tierra para los campesinos que no la tienen o que tiene muy poca e insuficiente para su sustento; ii) ayudar a los campesinos que sí tienen tierra pero no la tienen legalizada a formalizar su propiedad y iii) garantizar que quienes tienen tierra y la tienen formalizada le den un uso adecuado en cuanto al cumplimiento de la función social de la tierra y la explotación ambientalmente responsable de la misma⁴⁸⁸.

3.1.2. Funciones

El artículo 4.º del Decreto 2363⁴⁸⁹ consigna 29 funciones en cabeza de la ANT. Una de estas se refiere a la ejecución de las políticas emanadas por el Ministerio de Agricultura sobre el ordenamiento social de la propiedad rural. Así mismo, la ANT se encarga de ejecutar y hacer seguimiento a los programas de acceso a tierras, administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos de adquisición de tierras, otorgar el subsidio integral de reforma agraria, identificar de forma física y jurídica las tierras, en conjunto con la autoridad catastral, así como administrar los fondos de tierras, entre otras.

Nótese que algunas de las funciones que hemos enunciado correspondían antes al Incora y al Incoder. Con respecto a este asunto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en Decisión del 25 de septiembre de 2018, hizo alusión a lo siguiente:

[...] esa entidad (ANT) asumió las tareas que habían sido ejercidas por el INCORA y el INCODER sobre las tierras rurales de la Nación, así como promover el ordenamiento social de la propiedad rural, para lo cual específicamente se le otorgó la función de apoyar, impulsar o ejecutar los procedimientos judiciales o administrativos para sanear la situación jurídica de la propiedad rural⁴⁹⁰.

Con fundamento en lo preceptuado en la norma que crea la Agencia Nacional de Tierras, específicamente las funciones dadas en materia de tierras, para la Sala es claro que esta entidad asumió la competencia en materia de adjudicación y seguimiento de los predios rurales que había estado en cabeza del INCORA [...].

491. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2018-00096-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 25 de septiembre de 2018).

492. *Ibidem*.

493. *Ibidem*.

El conflicto negativo de competencias administrativas que dio origen a esta Decisión se suscitó entre la Oficina de Registros e Instrumentos Públicos de Neiva y la Agencia Nacional de Tierras. El problema jurídico que le correspondió analizar a la Sala en esta ocasión fue el de establecer cuál era la autoridad competente para conocer y resolver la solicitud de cancelación de unas anotaciones que registró el Incora en el folio de matrícula del inmueble denominado «La Aurora», de conformidad con los artículos 20 y 25 de la Ley 160 de 1994.

Estas anotaciones contenían limitaciones al dominio y prohibiciones a favor del Incora, y se referían a condiciones resolutorias, toda vez que el predio había sido adjudicado en calidad de unidad agrícola familiar (UAF) y con sujeción a las normas que regulaban esta materia.

Recordemos que el adjudicatario de una UAF, en desarrollo de la Ley 135 de 1961, debía cumplir con una serie de requisitos y condiciones que se estipulaban en el acto de adjudicación, en la ley, y en el reglamento del Incora, so pena de que el Estado declarara su caducidad y el predio regresara a dominio del Instituto. Esta situación debía quedar registrada en el folio de matrícula inmobiliaria del terreno sujeto a adjudicación⁴⁹¹.

Luego, como se explicó en el capítulo correspondiente, a partir de la Ley 160 de 1994, se consagró expresamente la obligación en cabeza del Estado de establecer una condición resolutoria a su favor, con el objeto de que se cumpliera con los presupuestos sobre los subsidios de tierras y la función social de la propiedad rural⁴⁹².

Pues bien, en esta decisión, la Sala de Consulta hizo un análisis de las disposiciones contenidas en la Ley 160 de 1994, relacionadas con el trámite de las unidades agrícolas familiares, e indicó que luego de transcurrido el tiempo que señalaba la norma (en la que el adjudicatario no podía disponer del bien inmueble), si este último decidía enajenarlo, debía primero informar al Incora, hoy Agencia Nacional de Tierras, para que esta entidad hiciera uso de la primera opción de compra, o, en caso negativo, autorizara su enajenación. De ahí, entonces, la prohibición que se registraba en el folio de matrícula correspondiente⁴⁹³.

494. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2018-00096-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 25 de septiembre de 2018).

495. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00064-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 1 de octubre de 2019).

496. Decreto Ley 2363 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura» (7 de diciembre).

497. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00064-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 1 de octubre de 2019).

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) en sus procedimientos tendrá que identificar física y jurídicamente los predios que fueron adjudicados en su momento por el Incoder, por ser la entidad que asumió la competencia en materia de adjudicación y seguimiento de los predios rurales que había estado en cabeza del Incora y del Incoder.

La Sala declara la competencia de la Agencia Nacional de Tierras, y señala:

Quien tiene la obligación de emitir acto administrativo solicitando la cancelación de las anotaciones registrales es la Agencia Nacional de Tierras, ANT, entidad que, i) asumió las funciones que tenían el INCORA y el INCODER y continuó con lo que se encontraba a cargo de ellas en materia de tierras. ii) Actualmente cuenta con competencia para adelantar procesos de adjudicación de UAF y compra de predios para que el cumplimiento de sus funciones, lo que conlleva a que pueda solicitar la cancelación de los asientos registrales impuestos por el INCORA en el caso en concreto. Lo anterior luego de que la entidad revise que se cumplan con los requisitos de ley para que sea procedente la citada cancelación. Asimismo, si es del caso, la ANT tiene la competencia para optar por la opción de compra del predio y en caso contrario autorizar su enajenación como lo establece la ley⁴⁹⁴.

Ahora bien, en cuanto a los conflictos de competencias administrativas que ha estudiado la Sala de Consulta y Servicio Civil sobre la Agencia Nacional de Tierras y sus funciones, podemos destacar también la

Decisión del 1.º de octubre de 2019⁴⁹⁵, en la que se resuelve la controversia suscitada entre dicha agencia y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) sobre la competencia para conocer el proceso de rectificación de linderos del predio denominado Las Palmas, ubicado en la vereda Resguardo Alto del municipio de Nimaima (Cundinamarca), adjudicado en virtud de resolución expedida por el Incoder.

Luego del análisis de la normativa que ordenó la liquidación del Incoder y la posterior asunción de competencias entre la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia Nacional de Desarrollo Rural, la Sala de Consulta explica que la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con el Decreto Ley 2363 de 2015⁴⁹⁶, había asumido la tarea de ser la máxima

autoridad de las tierras de la nación. Ello comprendía las funciones que, por supuesto, le fueron dadas de «administrar las tierras baldías de la Nación y adelantar los procesos generales y especiales de titulación»⁴⁹⁷.

La Sala indicó en su momento:

De acuerdo con el estudio de la normativa que ha venido rigiendo la administración y la titulación de baldíos, es claro que corresponde a la ANT

estudiar y resolver de fondo la petición, porque actualmente tiene las funciones de administración y adjudicación de baldíos, así como las de corregir o rectificar los linderos y áreas adjudicados, que fueron competencia del Incora y el Incoder, hoy liquidados.

El artículo 105 de la Ley 1753 de 2015, en consonancia con el artículo 63 del Decreto Ley 902 de 2017, facultaron a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para «promover la suscripción de actas de colindancia tendientes a corregir diferencias de linderos y áreas con fines registrales y catastrales».

En ese sentido, la Sala advierte que la Agencia Nacional de Tierras deberá realizar los levantamientos prediales que requiera para el cumplimiento de sus funciones, es decir, realizar el procedimiento del barrido predial y si encuentra diferencias en los linderos o área con la información en las bases de datos y el registro público de propiedad, como en el caso objeto de estudio, suscribirá las actas de colindancia a que haya lugar.

[...]

Es así como la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en sus procedimientos tendrá que identificar física y jurídicamente los predios que fueron adjudicados en su momento por el Incoder, por ser la entidad que asumió la competencia en materia de adjudicación y seguimiento de los predios rurales que había estado en cabeza del Incora y del Incoder⁴⁹⁸.

De otra parte, se observa que la Sección Quinta del Consejo de Estado también se ha pronunciado sobre esta agencia y las funciones que asumió a partir de la liquidación del Incoder. En Sentencia del 28 de marzo de 2019⁴⁹⁹, esta Sección conoció de una acción de cumplimiento en la que la parte actora pretendía que el subdirector de Procesos Agrarios de la Agencia Nacional de Tierras diera cumplimiento a la actuación administrativa contenida en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994⁵⁰⁰, y adelantara el proceso de clarificación de una propiedad denominada «Paraje Cabi», en el municipio de Quibdó (Chocó), para determinar si había salido o no del patrimonio de la nación.

Para resolver el problema jurídico planteado, el Consejo de Estado revisó la disposición legal en comento, según la cual el Incora tenía a su cargo adelantar los procedimientos tendientes a «clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado [...]»⁵⁰¹.

Producto del análisis que realizó esta corporación, llegó a la siguiente conclusión:

498. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00064-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 1 de octubre de 2019).

499. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Quinta. Proceso 25000-23-41-000-2018-01089-01 (ACU) (C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; 28 de marzo de 2019).

500. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

501. *Ibidem*.

502. Ley 160 de 1994, «por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones» (3 de agosto). D. O. 41 479.

503. Decreto Ley 2363 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura» (7 de diciembre).

504. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019).

1. De acuerdo con la anterior transcripción y recordando que el objeto de la presente acción es lograr el acatamiento de mandatos claros expresos y actualmente exigibles contenidos en actos administrativos y normas con fuerza material de ley, se advierte la siguiente obligación:
 - 1.1. En cabeza del extinto Instituto Colombiano de la Reforma Agraria adelantar los procedimientos tendientes a clarificar la propiedad de las tierras, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado
2. Así las cosas, es lo pertinente, verificar si dicho deber recae ahora en la Agencia Nacional de Tierra.
 - 2.1. Destaca la Sala que mediante Decreto 1292 de 2003 se suprimió el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordenó su liquidación, por lo que sus funciones fueron asignadas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, acorde con lo estipulado en el Decreto 1300 de 2003. Por lo que, la obligación de clarificar la situación de las tierras pasó a hacer parte de las funciones del Incoder.

Posteriormente, el Decreto 2365 de 2015 suprimió y ordenó la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, para darle paso a: i) la Agencia Nacional de Tierras, creada con el Decreto 2363 de 2015, con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural, y a ii) la Agencia de Desarrollo Rural (Decreto 2364 de 2015) con el objeto de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.

Es decir, le compete a la ANT la obligación de adelantar los procedimientos agrarios de clarificación de tierras rurales (acorde con su objeto de creación) y de las pertenecientes a las comunidades étnicas, empero no resulta palmario a quien le corresponde adelantar la clarificación de lotes urbanos.

Quiere decir lo anterior, que en efecto, a la ANT le corresponde en virtud del artículo que se dice desacatado adelantar el trámite de clarificación de la propiedad, pero solo de Predios Rurales, conclusión a la que se arriba del análisis de las normas antes descritas⁵⁰².

3.1.3. Competencia de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) sobre bienes baldíos

Como se logra observar de la lectura del artículo 4.º del Decreto 2363 de 2015⁵⁰³, una de las funciones que asumió la Agencia Nacional de Tierras fue la de administrar los terrenos baldíos de la nación. Para hacer alusión a la competencia de la ANT sobre estos bienes, tomaremos como base la Decisión del 13 de diciembre de 2019⁵⁰⁴, emitida por la Sala de Consulta y Servicio Civil, en la cual desarrolla un acápite relacionado con este tema.

En primer lugar, esta Sala explica que el acto de creación de la agencia la constituyó como la máxima autoridad de las tierras de la nación, y que, por tanto, sus funciones se encaminaban a promover el uso adecuado de la tierra, como factor productivo, teniendo en cuenta la función social de la propiedad, y permitir el acceso de esta a los campesinos, con el objeto de mejorar su bienestar y el desarrollo rural.

505. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019)..

506. *Ibidem*.

Luego, cita las funciones relacionadas directamente con los bienes baldíos, que, como se dijo, fueron consignadas en el artículo 4.º del Decreto 2363 de 2015, así:

Artículo 4º. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:

[...]

11. Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los párrafos 5º y 6º del artículo 85 de la Ley 160 de 1994

[...]

24. Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales⁵⁰⁵.

En el marco de tales funciones, la Sala de Consulta y Servicio Civil considera que el ámbito de la competencia de la ANT, como administradora de los bienes baldíos, implica adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, de extinción del derecho de dominio, y la recuperación de baldíos indebidamente ocupados. De esta forma, se explica que esta agencia debe

identificarlos plenamente, conservarlos, protegerlos de perturbadores, adelantar los procedimientos que se requieran para sanear o clarificar su titulación o recuperación, asignar y disponer de recursos para ello e, incluso, adjudicarlos de conformidad con lo que la ley y el reglamento establezcan para el efecto. Se trata, por tanto, de supuestos relacionados con la titularidad de los predios calificados como tal, en aras de que puedan ser destinados para los fines establecidos en la Ley 48 de 1882 y en la Ley 110 de 1912⁵⁰⁶.

507. Ley 1753 de 2015, «por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”» (9 de junio). D. O. 49 538.

508. Decreto Ley 2363 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura» (7 de diciembre).

509. *Ibidem*.

510. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00160-00 (C. P. Álvaro Namén Vargas; 12 de diciembre de 2017).

3.2. Agencia Nacional de Desarrollo Rural (ADR)

Creación y funciones

El Gobierno nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas en el literal b) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015⁵⁰⁷, promulgó el Decreto 2364 de 2015 con el cual creó la Agencia Nacional de Desarrollo Rural «como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural»⁵⁰⁸.

Esta agencia, de acuerdo con el artículo 3.º del decreto mencionado, fue creada con el objeto de:

[...] ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país⁵⁰⁹.

Para relacionar las funciones asignadas en el artículo 4.º del Decreto 2364 de 2015 a la Agencia de Desarrollo Rural, en comparación con las otorgadas a la Agencia Nacional de Tierras, relacionaremos a continuación el cuadro comparativo que incluyó la Sala de Consulta y Servicio Civil en la Decisión del 12 de diciembre de 2017⁵¹⁰:

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS	AGENCIA DE DESARROLLO RURAL
1. Ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre el ordenamiento social de la propiedad rural.	1. Adoptar los planes de acción para la ejecución de las políticas de desarrollo agropecuario y rural integral, a través de la estructuración de proyectos estratégicos nacionales bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
2. Ejecutar procesos de coordinación para articular e integrar las acciones de la Agencia con las autoridades catastrales, la Superintendencia de Notariado y Registro, y otras entidades y autoridades públicas, comunitarias o privadas de acuerdo con las políticas y directrices fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	2. Promover la elaboración y adopción de planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial en las entidades territoriales e instancias de integración territorial, y establecer los criterios para su formulación, con base en las políticas que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con los demás sectores administrativos.
3. Implementar el Observatorio de Tierras Rurales para facilitar la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.	3. Definir los criterios de formulación y estructuración de proyectos estratégicos nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, en términos de su viabilidad técnica, jurídica, ambiental y financiera, de acuerdo con las políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
4. Ejecutar en las zonas definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la modalidad de barrido, los programas constitutivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural conforme a las metodologías y procedimientos adoptados para el efecto.	4. Formular, estructurar, cofinanciar y ejecutar proyectos estratégicos nacionales, así como aquellos de iniciativa territorial o asociativa, alineados a los planes de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial y a la política formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
5. Apoyar la identificación física y jurídica de las tierras, en conjunto con la autoridad catastral, para la construcción del catastro multipropósito.	5. Establecer y definir las líneas de cofinanciación de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural integral con enfoque territorial.

<p>6. Validar los levantamientos prediales que no sean elaborados por la Agencia, siempre que sean coherentes con la nueva metodología de levantamiento predial del catastro multipropósito.</p>	<p>6. Definir criterios para la calificación y selección de los proyectos integrales a ser cofinanciados por la Agencia, acorde con los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p>
<p>7. <u>Ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida.</u></p>	<p>7. Diseñar, adoptar y divulgar los instrumentos para la formulación, estructuración y adopción de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial y asistir a las entidades territoriales e instancias de integración territorial en su implementación.</p>
<p>8. Otorgar el Subsidio Integral de Reforma Agraria, conforme a las políticas y lineamientos fijados por el Gobierno nacional.</p>	<p>8. Ejecutar la política relacionada con la atención a la agricultura familiar y la atención a los pequeños agricultores de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p>
<p>9. Administrar los bienes que pertenezcan al Fondo Nacional Agrario que sean o hayan sido transferidos a la Agencia.</p>	<p>9. Diseñar, adoptar y divulgar los instrumentos a través de los cuales la Agencia ofrece los bienes y servicios para la cofinanciación de los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, en el marco de la normativa vigente.</p>
<p>10. <u>Adelantar los procesos de adquisición directa de tierras en los casos establecidos en la ley.</u></p>	<p>10. Diseñar y promover modelos de operación para la ejecución de los planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial, a través de esquemas de asociación público-privada, concesiones, convenios marco de cofinanciación con entidades territoriales y contratos con operadores, entre otros.</p>
<p>11. Administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre estas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5.º y 6.º del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.</p>	<p>11. Definir los requerimientos técnicos y las condiciones que deben acreditar los operadores encargados de la estructuración y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial.</p>

<p>12. <u>Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el Incoder o por el Incora, en los casos en los que haya lugar.</u></p>	<p>12. Adelantar procesos de coordinación inter e intrasectorial para facilitar la intervención integral en el territorio, con base en la estrategia de articulación adoptada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la política de coordinación del Gobierno nacional.</p>
<p>13. Verificar el cumplimiento de los regímenes de limitaciones a la propiedad derivadas de los procesos de acceso a tierras, de conformidad con la ley.</p>	<p>13. Coordinar con el Departamento para la Prosperidad Social y las demás entidades competentes, la prestación de los servicios relacionados con la superación de la pobreza y la pobreza extrema en las zonas donde intervenga la Agencia, con el fin de evitar duplicidades en su gestión.</p>
<p>14. Delimitar y constituir las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial.</p>	<p>14. Apoyar a las entidades territoriales e instancias de integración territorial, y a las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, para asegurar su participación en los procesos de estructuración, cofinanciación y ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial que impulse la Agencia.</p>
<p>15. Administrar los fondos de tierras de conformidad con la ley y el reglamento.</p>	<p>15. Desarrollar e implementar el sistema de monitoreo, seguimiento y control a la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.</p>
<p>16. Implementar y administrar el sistema de información de los Fondos de Tierras.</p>	<p>16. Diseñar y administrar el Banco de Proyectos de desarrollo agropecuario y rural el cual contendrá los proyectos que estructuren, entre otras, la Agencia, las entidades territoriales, las instancias de integración territorial y las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales.</p>
<p>17. Implementar bases de datos y sistemas de información que permitan la articulación e interoperabilidad de la información de la Agencia con el Sistema Nacional de Gestión de Tierras.</p>	<p>17. Adelantar la gestión contractual para la ejecución de los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural financiados y cofinanciados por la Agencia.</p>

<p>18. Promover procesos de capacitación de las comunidades rurales, étnicas y entidades territoriales para la gestión de la formalización y regularización de los derechos de propiedad.</p>	<p>18. Apoyar el proceso de formalización de organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales, entre otras, para facilitar su participación en los procesos de planeación y ejecución de planes de desarrollo rural con enfoque territorial.</p>
<p>19. Administrar los bienes inmuebles extintos que fueron asignados definitivamente al Incoder por el Consejo Nacional de Estupefacientes con el objeto de implementar programas para el acceso a tierra a favor de sujetos de reforma agraria.</p>	<p>19. Propiciar mecanismos de veeduría y participación ciudadana para ejercer control social sobre los proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural.</p>
<p>20. Gestionar la asignación definitiva de bienes inmuebles rurales sobre los cuales recaiga la acción de extinción de dominio administrados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco), para destinarlos a los programas de generación de acceso a tierras, de acuerdo al inciso 2 del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014. Para la asignación definitiva se deberán seguir los lineamientos establecidos por el Comité de que tratan los artículos 2.5.5.5.4 y 2.5.5.11.3 del Decreto 2136 de 2015, una vez aprobada la asignación definitiva será la Agencia Nacional de Tierras la titular de la misma.</p>	<p>20. Constituir con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades para promover el desarrollo agropecuario y rural.</p>
<p>21. Impulsar, ejecutar y apoyar según corresponda, los diversos procedimientos judiciales o administrativos tendientes a sanear la situación jurídica de los predios rurales, con el fin de obtener seguridad jurídica en el objeto de la propiedad.</p>	<p>21. Las demás que le asigne la ley de acuerdo a su naturaleza y objetivos.</p>
<p>22. Gestionar y financiar de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos en los términos señalados en el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015.</p>	
<p>23. Asesorar a la ciudadanía en los procesos de transacción de predios rurales.</p>	

<p>24. Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales.</p>	
<p>25. Concertar con las comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención.</p>	
<p>26. Ejecutar el plan de atención a las comunidades étnicas, a través de programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras.</p>	
<p>27. Adelantar los procesos agrarios de deslinde y clarificación de las tierras de las comunidades étnicas.</p>	
<p>28. Delegar, en los casos expresamente autorizados en el artículo 13 de la Ley 160 de 1994, el adelantamiento de los procedimientos de ordenamiento social de la propiedad rural asignados a la Agencia.</p>	
<p>29. Las demás funciones que le señale la ley, que por su naturaleza le correspondan.</p>	

*Fuente: Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00128-00) (C. P. Édgar González López; 17 de octubre de 2017) [subrayado en el texto original].

511. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00128-00 (C. P. Édgar González López; 17 de octubre de 2017). Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00137-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 12 de diciembre de 2017). Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00139-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 12 de diciembre de 2017). Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00143-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 27 de noviembre de 2017). Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00158-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 12 de diciembre de 2017). Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00159-00 (C. P. Álvaro Namén Vargas; 12 de diciembre de 2017). Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00160-00 (C. P. Álvaro Namén Vargas; 12 de diciembre de 2017).

512. Decreto 2365 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones» (7 de diciembre):

«Artículo 22°. Procesos disciplinarios. Los procesos disciplinarios que estén en curso a la fecha de entrada en vigencia de este decreto, así como los que se inicien después de esta fecha, por hechos o conductas cometidas por los empleados del INCODER o del INCODER en Liquidación, continuarán a cargo de la entidad en liquidación. A la fecha de terminación del proceso liquidatorio, los procesos disciplinarios que no hayan culminado, continuarán su trámite en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los procesos disciplinarios que se inicien con posterioridad a la terminación del proceso liquidatorio serán adelantados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin perjuicio del poder preferente atribuido a la Procuraduría de la Nación».

4. Conflictos de competencia entre la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Como se ha mencionado, el objeto y las funciones que venía desarrollando el Incoder se transfirieron a las respectivas agencias. Esto también implicó el traspaso de las funciones en materia disciplinaria.

En el marco de sus competencias, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado resolvió en el año 2017 varios conflictos de competencias administrativas relacionados con la autoridad competente para conocer de los procesos disciplinarios adelantados en contra de exfuncionarios del Incoder⁵¹¹.

Estas controversias se suscitaron entre: i) las dos autoridades que habían asumido las funciones del extinto instituto, esto es, la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, ii) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y iii) la Procuraduría General de la Nación.

Ante este problema jurídico, la Sala decide hacer un análisis de las competencias para adelantar procesos disciplinarios por quejas interpuestas contra exfuncionarios del Incoder, teniendo en cuenta la regulación que al respecto traía la norma, es decir, el artículo 22 del Decreto 2365 de 2015⁵¹², modificado por el artículo 4.º del Decreto 1850 de 2016⁵¹³, entre otros.

El artículo 4.º del Decreto 1850 de 2016 consignó:

Artículo 22. Procesos disciplinarios. Los procesos disciplinarios que estén en curso a la fecha de entrada en vigencia de este decreto, así como los que se inicien o deban iniciarse después de esta fecha, por hechos o conductas cometidas por los empleados del Incoder o del Incoder en Liquidación, continuarán a cargo de la entidad en liquidación.

A la fecha de terminación del proceso liquidatorio, los procesos disciplinarios que no hayan culminado y las quejas e informes que no cuenten con actuación, se continuarán así:

1. La Agencia Nacional de Tierras o la Agencia de Desarrollo Rural adelantarán todos los procesos disciplinarios, quejas o informes en curso o que se deban tramitar contra los funcionarios que venían vinculados al Incoder y que hayan sido incorporados a la Agencia respectiva.
2. Los procesos disciplinarios en curso, así como las quejas e informes que no cuenten aún con actuación procesal, distintos a los indicados

en el numeral 1 del presente artículo, serán entregados a la Agencia de Desarrollo Rural o a la Agencia Nacional de Tierras para su continuación, de acuerdo con la relación que tengan los hechos investigados con las funciones asignadas a cada agencia.

3. Los procesos disciplinarios en curso o que se deban iniciar por conductas cometidas por parte de los servidores públicos del Incoder o del Incoder en Liquidación, y que no hayan sido incorporados o cuyos hechos no se relacionen con las funciones trasladadas a las agencias, serán entregados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para su adelantamiento [...] ⁵¹⁴.

Con base en el artículo en cita, la Sala de Consulta explica cómo se encuentra establecida la competencia para conocer y adelantar los procesos disciplinarios «que a la fecha de terminación de la liquidación [del Incoder] (i) no hubieran culminado o (ii) no cuenten con actuación» ⁵¹⁵, así:

Entidad	Competencia
Agencia Nacional de Tierras y Agencia de Desarrollo Rural	1. Procesos disciplinarios, quejas o informes en curso o que se deban tramitar contra los funcionarios que venían vinculados al Incoder y que <u>hayan sido incorporados a la agencia respectiva.</u>
	2. Procesos disciplinarios en curso, quejas e informes que no cuenten con actuación <u>distintos</u> a los indicados en el numeral 1, para su continuación <u>de acuerdo con la relación que tengan los hechos investigados con las funciones asignadas a cada agencia.</u>
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Procesos disciplinarios en curso o que se deban iniciar por conductas cometidas por parte de los servidores del Incoder o del Incoder en Liquidación, <u>y que no hayan sido incorporados o cuyos hechos no se relacionen con las funciones trasladadas a las agencias.</u>
Procuraduría General de la Nación	Ejercicio del poder preferente

*Fuente: (Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00128-00 (C. P. Édgar González López, 17 de octubre de 2017) [subrayado y cursivas en el texto original].

513. Decreto 1850 de 2016, «por medio del cual se modifican los artículos 16 y 22 del Decreto 2365 de 2015, se adoptan medidas con ocasión del cierre de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), en Liquidación, y se dictan otras disposiciones». Consideraciones: «Que, por otra parte, el artículo 22 del Decreto 2365 de 2015 estableció que los procesos disciplinarios de empleados del INCODER o del INCODER en liquidación que no hubieren culminado o se iniciaren con posterioridad a la terminación del proceso liquidatorio del INCODER continuarían en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sin perjuicio del poder preferente atribuido a la Procuraduría General de la Nación. [...]

Que el objeto y las funciones que venía desarrollando el INCODER se transfirieron a las agencias creadas en desarrollo de las facultades previstas en el artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, sin que ninguna de estas funciones las asumiera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Que los decretos de creación de la Agencia Nacional de Tierras, ANT, y la Agencia de Desarrollo Rural, ADR, le asignaron a los Secretarios Generales la función disciplinaria, correspondiendo la segunda instancia al Director de la ANT y al Presidente de la ADR, respectivamente, de acuerdo con lo señalado en el artículo 76 de la Ley 734 de 2002».

514. Decreto 1850 de 2016 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se modifican los artículos 16 y 22 del Decreto 2365 de 2015, se adoptan medidas con ocasión del cierre de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), en Liquidación, y se dictan otras disposiciones» (15 de noviembre).

515. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00128-00 (C. P. Édgar González López; 17 de octubre de 2017).

516. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00143-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 27 de noviembre de 2017).

517. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00128-00 (C. P. Édgar González López; 17 de octubre de 2017).

518. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00137-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 12 de diciembre de 2017) y Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00158-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 12 de diciembre de 2017).

519. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00143-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 27 de noviembre de 2017).

520. *Ibidem*.

521. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00139-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 12 de diciembre de 2017).

Ahora bien, estos conflictos fueron resueltos por parte de la Sala de Consulta en diversas maneras, teniendo en cuenta los siguientes supuestos que se analizaron en cada caso concreto: i) si los exfuncionarios del Incoder se encontraban vinculados a alguna de las agencias; ii) la relación de los hechos con las funciones de las agencias, y iii) la competencia residual del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En una de las decisiones, la Sala explica que estos supuestos no son concurrentes⁵¹⁶.

De este modo, en las Decisiones del 17 de octubre de 2017⁵¹⁷ y 12 de diciembre de 2017⁵¹⁸ la Sala de Consulta resuelve la competencia de la ADR para adelantar el proceso disciplinario respectivo, pues se trataba de exfuncionarios del Incoder que habían sido incorporados en la planta de personal de la mencionada agencia, aunque en este caso no había relación entre los hechos materia de investigación y las funciones de la respectiva agencia.

En la Decisión del 27 de noviembre de 2017⁵¹⁹ la Sala también resuelve el conflicto, a propósito de la competencia de la Agencia de Desarrollo Rural, pero bajo el supuesto de que los hechos investigados correspondían a funciones que el Decreto 2365 de 2015 le había otorgado a la ADR, de acuerdo con lo que se evidenció en la información consignada en el expediente. Así lo manifiesta la sala:

De lo anterior se evidencia que:

[...]

B. El contenido de los hallazgos se ajustan al objeto y funciones de la Agencia de Desarrollo Rural, el cual se encamina hacia la ejecución, liquidación y/o culminación de proyectos que promueven el desarrollo rural de las comunidades, como se evidencia en el contenido de los hallazgos evidenciados por la Contraloría General de la República.

Por tanto, sí existe una relación entre el contenido de los hallazgos y las funciones de la Agencia de Desarrollo Rural, de modo que la competencia para conocer del proceso disciplinario en cuestión es de esta última entidad, conforme al artículo 4 del Decreto 1850 de 2016, antes expuesto⁵²⁰.

De otra parte, frente a la competencia residual del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Consejo de Estado indica que la misma no se aplica cuando existe una norma expresa de competencia que asigna la función disciplinaria a la Agencia de Desarrollo Rural.

Ahora bien, en otra Decisión, del 12 de diciembre de 2017⁵²¹, la Sala resuelve declarar la competencia del Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural teniendo en cuenta que en la etapa en la que se presentó el proceso no se lograban evidenciar los presuntos sujetos disciplinables, o si las faltas correspondían a funciones en cabeza de alguna de las agencias. De tal forma, declara la competencia del ministerio para iniciar el trámite de la indagación preliminar, pero le advierte que si, concluida dicha etapa e identificados los presuntos responsables, constata que los exfuncionarios se encuentran vinculados a la planta de personal de alguna de las agencias actuales, debe remitir las diligencias, o, en el evento contrario, continuar con la investigación.

En otra Decisión⁵²² la Sala también declaró la competencia del Ministerio de Agricultura teniendo en cuenta que el exfuncionario del Incoder no se encontraba vinculado a ninguna agencia, y, además, «no existía una relación entre los hechos que dieron lugar al proceso disciplinario y las funciones asignadas a la Agencia de Desarrollo Rural».

5. La Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural como sucesores procesales

El Código General del Proceso (CGP)⁵²³ establece la sucesión procesal de una persona jurídica en su artículo 68 así: «Si en el curso del proceso sobreviene la extinción, fusión o escisión de alguna persona jurídica que figure como parte, los sucesores en el derecho debatido podrán comparecer para que se les reconozca tal carácter [...]»⁵²⁴. Este artículo fue interpretado por la Sección Primera del Consejo de Estado, en Sentencia del 6 de julio de 2017, así:

Pues bien, según la norma citada, se desprende que en el evento en que se extinga una persona jurídica que sea parte en el proceso, el sucesor de ésta deberá continuar con la posición procesal que ocupaba aquella. Incluso, si no comparece al proceso, éste continuará y producirá sus efectos, como si hubiera hecho parte del mismo⁵²⁵.

Entonces, como se ha mencionado antes, tanto la ANT como la ADR llenaron el vacío que había dejado la desaparición del Incoder. En este orden de ideas, a estas agencias les corresponde ser sucesores procesales de la extinta entidad, de acuerdo con lo consignado por el artículo 1.º del Decreto 1850 de 2016:

El Incoder en Liquidación, antes del cierre de su liquidación, entregará los procesos judiciales a la Agencia Nacional de Tierras o a la Agencia de Desarrollo Rural, según corresponda a sus respectivos objetos misionales, teniendo en cuenta el origen de la controversia judicial⁵²⁶.

522. Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00160-00 (C. P. Álvaro Namén Vargas; 12 de diciembre de 2017).

523. Código General del Proceso [CGP]. Ley 1564 de 2012. 12 de julio de 2012. D. O. 48 489.

524. *Ibidem*, art. 68.

525. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2006-00056-00 (33213) ACUM. 33214 (C. P. Martha Nubia Velásquez Rico; 6 de julio de 2017).

526. Decreto 1850 de 2016 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se modifican los artículos 16 y 22 del Decreto 2365 de 2015, se adoptan medidas con ocasión del cierre de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), en Liquidación, y se dictan otras disposiciones» (15 de noviembre).

527. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001-03-24-000-2009-00236-00 (C. P. María Elizabeth García González; 27 de junio de 2018).

528. *Ibidem*.

Sin embargo, la asunción de las competencias del Incoder por parte de las agencias ha generado confusiones en materia de litigios, respecto a cuál entidad le correspondería ser la sucesora procesal conforme a la naturaleza de las funciones que asumió.

Por ejemplo, en el año 2018, el Consejo de Estado decide recurso de reposición interpuesto por la ADR en contra de una Providencia por medio de la cual se aceptó la renuncia del poder presentado por la apoderada de la parte demandada, esto es, del Incoder, que había sido notificado a la Agencia de Desarrollo Rural, cuando, a su juicio, correspondía a la Agencia Nacional de Tierras, entidad a la que se le había asignado el proceso, por cuanto el asunto en controversia guardaba relación con el objeto y las funciones de esa agencia. En esta ocasión, la Sección Primera precisa lo siguiente:

El Gobierno Nacional mediante el Decreto núm. 2365 de 7 de diciembre de 2015, ordenó la supresión del INCODER; y mediante los Decretos núms. 2363 y 2364 de 2015 creó las Agencias de Desarrollo Rural y Nacional de Tierras con funciones y competencias determinadas para cada entidad, de acuerdo con la especialidad que cada una maneje, lo cual fue tenido en cuenta por el extinto INCODER para asignar los procesos judiciales vigentes al momento de su liquidación⁵²⁷.

[...]

Luego, con base en el análisis realizado conforme a la funcionalidad de la Agencia Nacional de Tierras, esta corporación concluye:

Teniendo en cuenta lo anterior y como quiera que la situación planteada por la recurrente, da lugar a la sucesión procesal requerida, toda vez que concurre el presupuesto previsto en el inciso tercero del artículo 68 del CGP, esto es, la extinción de la persona jurídica, conforme consta en los documentos visibles a folios 650 y 652, el Despacho accederá a la sustitución procesal solicitada, esto es, tener como parte demandada a la Agencia Nacional de Tierras, quien tomará el proceso en el estado en que se encuentra⁵²⁸.

Conclusiones

- a) En la actualidad, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encarga de crear, coordinar y evaluar las políticas públicas en el sector agropecuario, con el ánimo de contribuir al fortalecimiento y desarrollo del sector rural, y mejorar las condiciones de vida de los campesinos y trabajadores agrarios del país.
- b) No obstante, la historia nos muestra que las circunstancias históricas fueron moldeando la estructura de este ministerio. El auge económico producto de la industria petrolera y la explotación del café hicieron que en varias ocasiones se replanteara su existencia, y la función de esta cartera ministerial frente a la gestión de los asuntos agrarios, dando prelación al proceso de industrialización, pero sacrificando la efectiva atención a los conflictos agrarios relacionados con la tenencia y adquisición de tierras que se presentaban en varias zonas del país.
- c) Un buen número de sus reformas ponen en evidencia que la promoción de la industria, en detrimento del proceso de cambio que urgía en las zonas rurales, se constituyó como el objetivo central del ministerio por mucho tiempo. Esto, por tanto, tuvo gran impacto en la educación agraria cuando se pretendió implementar la primera reforma social.
- d) Entonces, a la par que surgían normas para impulsar la reforma social agraria, no había un gestor o coordinador eficiente encargado de plantear políticas públicas agrarias.
- e) Aunado a la concentración y mala utilización de la propiedad, la gran problemática de las tierras en Colombia ha tenido que ver, también, con la debilidad de las instituciones, que se evidencia con las transformaciones del Ministerio de Agricultura y las supresiones del Incora y el Incoder.
- f) La Sala de Consulta y Servicio Civil ha reconocido las funciones que asumieron la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural, luego de la liquidación del Incoder.
- g) La ANT se constituyó como la máxima autoridad de tierras de la nación, continuando con lo que se encontraba a cargo del Incoder en torno a la administración de los baldíos, la adjudicación de unidades agrícolas familiares, los procedimientos de clarificación de la propiedad, la recuperación de baldíos indebidamente y la extinción de dominio, entre otros.

- h) También heredó la agencia, por supuesto, la función de promover el acceso a la tierra por parte de los campesinos y el uso adecuado de la misma como factor productivo, con base en la función social y ecológica de la propiedad.
- i) El traspaso de las funciones del Incoder también implicaba los asuntos disciplinarios. La Sala de Consulta ha sentado precedente sobre la distribución de competencias entre la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y el Ministerio de Agricultura, para conocer de los procesos disciplinarios adelantados en contra de exfuncionarios del Incoder.

Referencias

Normas

- Ley 25 de 1913, «que determina el número, nomenclatura y precedencia de los Ministerios del Despacho Ejecutivo». Art. 1 (8 de octubre). D. O. 15 021.
- Ley 135 de 1961, «sobre reforma social agraria» (15 de diciembre). D. O. 30 691.
- Decreto Ley 501 de 1989 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se modifica la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura y se determinan las funciones de sus dependencias» (13 de marzo).
- Ley 7 de 1991, «por la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior, se crean el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización Económica, se confieren unas autorizaciones y se dictan otras disposiciones» (16 de enero).
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 334. 7 de julio de 1991.
- Decreto Ley 1972 de 1994 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se reestructura el Ministerio de Agricultura y se dictan otras disposiciones» (8 de noviembre).
- Decreto 2478 de 1999 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se dictan otras disposiciones» (15 de diciembre).
- Código General del Proceso [CGP]. Ley 1564 de 2012. Art. 68. 12 de julio de 2012 (Colombia).
- Decreto 1985 de 2013 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan funciones de sus dependencias» (12 de septiembre).
- Decreto Ley 2363 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura» (7 de diciembre).
- Decreto 2365 de 2015 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones» (7 de diciembre).
- Decreto 1850 de 2016 [Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural], «por medio del cual se modifican los artículos 16 y 22 del Decreto 2365 de 2015, se adoptan medidas con ocasión del cierre de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), en Liquidación, y se dictan otras disposiciones» (15 de noviembre).

Doctrina

Mercado, C. y Pulgarín, M. (2016). *Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Reseña Histórica*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 888 (C. P. Simón Rodríguez Rodríguez; 7 de mayo de 1990).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 3220 (C. P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; 12 de febrero de 1996).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001-03-24-000-1998-05294-01 (5294) (C. P. Manuel Santiago Urueta Ayola; 7 de junio de 2001).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. 11001-03-06-000-2010-00050-00 (C. P. Luis Fernando Álvarez Jaramillo; 12 de agosto de 2010).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001-0324-000-2006-00348-00 (C. P. Marco Antonio Velilla Moreno; 7 de junio de 2012).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2014-00174-00 (2223) (C. P. William Zambrano Cetina; 16 de abril de 2015).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Tercera. Proceso 11001-03-26-000-2006-00056-00 (33213) ACUM. 33214 (C. P. Martha Nubia Velásquez Rico; 6 de julio de 2017).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00128-00 (C. P. Édgar González López; 17 de octubre de 2017).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00143-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 27 de noviembre de 2017).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00137-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 12 de diciembre de 2017).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00158-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 12 de diciembre de 2017).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00159-00 (C. P. Álvaro Namén Vargas; 12 de diciembre de 2017).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2017-00160-00 (C. P. Álvaro Namén Vargas; 12 de diciembre de 2017).

- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Primera. Proceso 11001-03-24-000-2009-00236-00 (C. P. María Elizabeth García González; 27 de junio de 2018).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2018-00096-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 25 de septiembre de 2018).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2018-00106-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 11 de diciembre de 2018).
- Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección Quinta. Proceso 25000-23-41-000-2018-01089-01 (ACU) (C. P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez; 28 de marzo de 2019).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00064-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 1 de octubre de 2019).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2019-00173-00 (C. P. Óscar Darío Amaya Navas; 13 de diciembre de 2019).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Conflicto. Proceso 11001-03-06-000-2020-00140-00 (C. P. Édgar González López; 15 de diciembre de 2020).
- Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Proceso 11001-03-06-000-2020-00176-00 (C. P. Germán Alberto Bula Escobar; 17 de febrero de 2021).





Capítulo quinto

Reflexiones finales para futuras reformas normativas

En los términos señalados en las primeras páginas de este documento, es importante recordar que es función de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de Colombia, «... realizar los estudios que sobre temas de interés para la Administración Pública que la Sala estime necesarios para proponer reformas normativas ...»⁵²⁹.

En el marco de dicha tarea, algo desconocida para la opinión pública, es que ha surgido la iniciativa de estudiar los pronunciamientos que el Consejo de Estado ha emitido, en sede contencioso-administrativa y en sede consultiva, sobre la temática agraria y de tierras del país.

Después de haber agotado el análisis de sentencias y de conceptos del Consejo de Estado sobre la materia, se plantean a continuación las principales conclusiones del estudio, todas las cuales se formulan con el ánimo de contribuir a la construcción de políticas públicas, así como de fortalecer el proceso de toma de decisiones que administradores y jueces deben adoptar al respecto:

1. Lo primero que se debe anotar es que el acceso progresivo a la tierra, la generación de empleo productivo en el campo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural, han sido, desde hace muchos años, los principales objetivos de la normatividad agraria del país; actividades que demandan una continua e intensa intervención pública en el tema del estatuto de la propiedad agraria y en la delimitación del marco de acción en el que se puede adelantar la explotación económica.
2. Para el Consejo de Estado se debe reivindicar, hoy más que nunca, la importancia del derecho agrario para el país, especialmente después de la suscripción del Acuerdo de Paz con la insurgencia de las FARC-EP. Esta rama del derecho, cada vez más necesitada de incorporar los temas ambientales, demanda una lectura actualizada de los instrumentos jurídicos que regulan el ejercicio de las actividades agrarias, de sus garantías constitucionales, de los derechos y deberes de los productores campesinos, así como de las obligaciones de las entidades públicas del sector. En este marco de referencia, es conveniente afinar las herramientas que posee el derecho agrario para enfrentar la desigualdad social y la acumulación desmedida de tierras, así como para fomentar la producción agraria, que goza de especial protección constitucional.
3. No debe perderse de vista la importancia que tuvo en el país la figura de la unidad agrícola familiar, la cual conviene ajustar a las condiciones sociales, económicas y ambientales del país en la actualidad,

en la medida en que sigue siendo un instrumento para favorecer la creación y el desarrollo de proyectos productivos, dirigidos todos a mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios.

4. A la luz de las sentencias y de los conceptos analizados, resulta inaplazable mejorar la gestión pública en materia de adjudicación de baldíos, sobre la cual se advierten fisuras e inconsistencias. Se debe prestar especial atención a los estudios previos, a las formalidades propias establecidas con anterioridad, a la observancia de los requisitos legales, así como al seguimiento que se debe hacer luego de la adjudicación. La adecuada utilización del baldío es una herramienta de estímulo al trabajo campesino, al mejoramiento de su calidad de vida, a la protección de las minorías étnicas y de la población desplazada y a cumplir el marco legal y constitucional pertinente. En este aspecto el Consejo de Estado recalca la importancia de incorporar el estudio de la variable ambiental en el tema de adjudicación de baldíos.
5. También en el tema de los baldíos debe señalarse que la actividad de la entidad competente no se agota con el acto administrativo de adjudicación, sino que debe asumir, también, «el deber de vigilancia y de seguimiento sobre la adecuada utilización del bien adjudicado». Es su deber corroborar que los elementos objetivos (fines) y los elementos subjetivos (beneficiarios de la adjudicación) se mantengan en el tiempo, conforme la adjudicación.
6. Desde el punto de vista probatorio, se debe privilegiar la práctica de la inspección ocular como la mejor fuente de información con la que puede contar la autoridad administrativa. De hecho, es claro que su omisión conduce a la ilegalidad del acto administrativo de adjudicación y que la falta de personal o de recursos no es motivo para que la administración se abstenga de practicarla.
7. A propósito de la función social de la propiedad, el Consejo de Estado ha señalado que esa tarea constitucional (art. 58) se traduce en la obligación de explotar económicamente el bien, destinarlo a actividades agrícolas, no explotar el predio si está destinado a la conservación de recursos naturales y transferir el dominio o la tenencia a campesinos que no poseen tierras.
8. La extinción del dominio debe entenderse como una consecuencia frente al incumplimiento de las obligaciones emanadas en materia de función social y ecológica de la propiedad, la cual puede extenderse, incluso, sobre bienes fiscales.

9. A la luz de la actividad desplegada por las instituciones del sector agrario del país en defensa del campesino y de su actividad económica y productiva, se recomienda afinar la gestión que realizan dichas entidades en la medida en que se observa dilación, distancia, discriminación e inoperancia, todo lo cual se refleja en bajos índices en la calidad de vida de las poblaciones más necesitadas.
10. El instrumento de la clarificación de la propiedad permite establecer qué bienes han salido de la propiedad de la nación, para ir conformando el fondo de tierras que permita garantizar el acceso a la propiedad rural. La inscripción de la clarificación de la propiedad en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos es una garantía del debido proceso y permite que los particulares hagan valer sus derechos.
11. Es conveniente revisar la arquitectura institucional del sector agrario de la actualidad, en razón a los compromisos asumidos por el Estado en el Acuerdo de Paz de 2016, en el Acuerdo de Escazú y en el nuevo Plan de Desarrollo. La incorporación de la variable ambiental es inaplazable.

CONSTANZA BEJARANO RAMOS

Abogada de la Universidad de los Andes, doctora en Derecho (en curso) de la Universidad de Zaragoza (España), magíster en Derecho con Énfasis en Derecho de los Recursos Naturales de la Universidad Externado de Colombia, especialista en Derecho Ambiental de la Universidad del Rosario y especialista en Gestión Pública e Instituciones Administrativas de la Universidad de los Andes.

Actualmente, es la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de Coljuegos, fue gerente de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar de la citada empresa, fue Profesional Especializado Grado 33 del Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. A su experiencia se suma su amplio recorrido en entidades públicas como la Procuraduría General de la Nación, la Gobernación de Cundinamarca y el Congreso de la República.

En el campo académico, se resalta su labor de investigadora del departamento de Derecho del Medio Ambiente en la Universidad Externado de Colombia, así como la producción de diferentes artículos académicos sobre la materia.



El derecho agrario en Colombia ha tenido una evolución significativa a lo largo de los últimos cincuenta años. Aunque aún se considera como una materia en construcción y son muchos los retos que tienen las instituciones públicas, la existencia del derecho agrario se fundamenta en la regulación de las actuaciones administrativas relacionadas con la ordenación de la actividad rural y de aspectos que son objeto de una intensa intervención pública: el estatuto de la propiedad agraria y la delimitación del marco en el que se puede adelantar la explotación económica.

Para el Consejo de Estado, el derecho agrario se erige como un régimen diferenciado de la propiedad, cuyo ámbito de aplicación abarca asuntos de transcendencia social y jurídica, pues surge como respuesta directa a la industrialización y al cambio que, si bien supuso el crecimiento de las ciudades, también derivó en la falta de oportunidades en las áreas rurales y el consecuente desplazamiento masivo del campo a la ciudad.

Para este trabajo se han analizado aproximadamente 150 decisiones de la corporación, entre sentencias y conceptos, así como algunas que han resuelto conflictos de competencia.