

**ACCION DE REVISION - Competencia del Consejo de Estado en única instancia. Regulación normativa**

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de +Estado, es competente para conocer en única instancia de las acciones de revisión que interpongan los sujetos afectados, contra los actos administrativos de extinción de dominio agrario, de conformidad con lo establecido en el artículo 128.9 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 13.8 del Acuerdo 58 de 1999 del Consejo de Estado.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 58 / ACUERDO 58 DE 1999 - ARTICULO 13.8

**ACCION DE REVISION - Noción. Definición. Concepto / ACCION DE REVISION - Procedencia / ACCION DE REVISION - Procede únicamente frente a actos administrativos de extinción de dominio agrario o contra aquellos que decidan el fondo de los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos**

La acción de revisión sólo frente a actos administrativos de extinción de dominio agrario o contra aquellos que decidan el fondo de los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, es decir, manifestaciones de la voluntad, en ejercicio de la actividad propia de las autoridades administrativas con capacidad de producir efectos frente a un sujeto de derecho o ante un grupo determinado o indeterminado de ellos, de manera indiferente a la anuencia de éstos.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136.5

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la procedencia de la acción de revisión, consultar Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia del 22 de enero de 1988. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 14 de octubre de 1999, exp. 5064. Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 16 de febrero de 2001, exp. 3531

**INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCORA - Fundamento. Naturaleza jurídica / INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCORA - Funciones**

El Instituto Colombiano de Reforma Agraria como organismo de carácter administrativo tuvo su fundamento en lo dispuesto en los artículos 76 de la Constitución Política de 1886 y 5 del Decreto – Ley 1050 de 1968; la primera disposición referenciada confía al legislador la tarea de determinar la estructura de la administración nacional, así como la creación, supresión y fusión de los establecimientos públicos; por su parte, el legislador señaló que el objetivo de estas instituciones es la atención de funciones administrativas y la prestación de servicios públicos. Adicionalmente, el artículo 2 de la Ley 135 de 1961, preceptúa que el INCORA es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y desarrollo rural, con patrimonio propio, personería jurídica y autonomía administrativa y financiera. El objeto fundamental de esta entidad fue 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. Por ello, al ser parte de la rama ejecutiva del poder

público se integraba a la Administración pública de acuerdo con el criterio funcional consagrado en el artículo 39 de la ley 489 de 1998:

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA DE 1886 - ARTICULO 76 / LEY 135 DE 1961 - ARTICULO 2 / DECRETO LEY 1050 DE 1968 - ARTICULO 5

#### **ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS - Noción. Definición. Concepto / ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS - Competencias**

Tal como se señala en la doctrina colombiana, los establecimientos públicos constituyen la concreción de la necesidad de crear personas jurídicas diferenciadas del Estado, "para ejercer de manera más técnica y especializada algunas funciones propias de aquel." Por lo tanto, se está ante un traslado de competencias a un ente autónomo que busca una mayor eficiencia y agilización en la prestación de un servicio público o en el cumplimiento de una función típicamente administrativa. En otros términos, la actividad se desliga del nivel central para "poner su gestión en manos expertas.". Del anterior razonamiento se puede deducir fácilmente que las competencias encomendadas a estos entes constituyen verdadera función de carácter administrativo. Se puede constatar, sin dificultad, y es ejemplo de ello en el ordenamiento jurídico cuando se fijaron como funciones del Incora: el establecimiento de los servicios de apoyo a la población campesina y propietarios en los procesos de adquisición de tierras; el otorgamiento de subsidios directos que permitan la adquisición de fincas rurales a hombres y mujeres de escasos recursos; la determinación de aquellas zonas en las que deben cumplirse los programas a su cargo; la adquisición de tierras a través del procedimiento de negociación directa; la expropiación de predios para cumplir la finalidad de reforma agraria; la 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 y facilitar el saneamiento de la propiedad privada; la extinción de dominio; entre otras.

#### **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCORA - Competencias**

De la naturaleza misma del Incora, se concluye que las competencias a él asignadas se materializaron por medio de la expedición de actos administrativos. En este supuesto se encuentran las resoluciones 03917 de 1990, 58 de 1990, 0271 de 1993 y 031 de 1993, expedidas por el Gerente General del INCORA y aprobadas por su Junta directiva, al ocuparse de declarar "...extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado sobre la totalidad de los predios rurales denominados EL SOCORRO Y CANDILEJAS." Del contenido de las normas demandadas, se deriva, de manera indiscutible, que las decisiones administrativas son la finalización de un procedimiento de extinción de dominio; esto, sin duda, evidencia no sólo una manifestación de la voluntad de una autoridad de carácter administrativo sino también la producción de efectos directos que afectan situaciones jurídicas. En este orden, la capacidad de trazar efectivas reglas de conducta en desarrollo de lo prescrito por el legislador, con alcances particulares y de obligatorio cumplimiento por parte de los destinatarios de estas disposiciones, denota la verificación de los elementos propios del acto administrativo como son: (1) manifestación unilateral de la voluntad de la administración o de la entidad pública o el particular en ejercicio de la función administrativa, (2) capaz de producir efectos jurídicos frente a otros sujetos de derecho (3) sin necesidad de contar con su anuencia para ello. Cosa diferente es el aspecto referente a la procedencia de la acción de nulidad simple contra actos administrativos cuyos efectos no son generales sino particulares, aspecto que será abordado en esta

providencia en el evento de que no se pruebe la excepción de cosa juzgada propuesta por el demandado.

### **SUCESION PROCESAL - Noción. Definición. Concepto**

La sucesión procesal se genera cuando se da la sustitución de una parte por otra persona natural o jurídica que está fuera del proceso. Esta circunstancia trae como consecuencia obvia el que si se da uno de los supuestos contemplados en el artículo 60 del C.P.C, quien sustituye entra a ocupar el lugar que ocupaba en la relación jurídico procesal el sustituido, relación que no se ve afectada, pues quien en ella ingresa tiene los mismos derechos, cargas y obligaciones que tenía aquel que es remplazado.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 60

### **SUCESION PROCESAL - Procedencia**

Una de las situaciones previstas por el legislador para que opere la sucesión procesal es precisamente la extinción de la persona jurídica que es demandante o demandada en un proceso cuando opera su liquidación. En este caso, la jurisprudencia ha considerado que la verdadera sucesión ocurre cuando la entidad de carácter administrativo ha sido efectivamente liquidada y es reemplazada en sus obligaciones por otra, a la cual se le trasladan en virtud de norma expresa los bienes, derechos y obligaciones. (...) Si por la duración del proceso la entidad efectivamente desaparece, deberá asumir su posición aquella que, en virtud de norma expresa, tenga la obligación de continuar con su adelantamiento. Dos son las posibilidades que pueden llegar a darse: 1. La norma confía la asunción de los procesos judiciales a la persona jurídica que como consecuencia de la liquidación o disolución asume las competencias de la entidad que desaparece o; 2. Se opta por radicar la obligación de asumir los procesos en que la entidad que desaparece sea parte a un ente administrativo distinto del que asume sus competencias. En el caso objeto de estudio se presentó el segundo supuesto: el INCODER asumió las competencias propias del INCORA en materia de ejecución de la política agraria, pero el adelantamiento de los procesos en que éste fuera parte (en calidad de demandante o demandado) se confió al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. En consecuencia de lo anterior, el proceso puede proseguir como si el demandado original subsistiera, toda vez que el fondo del litigio se mantuvo inalterado por la desaparición del ente administrativo; por tanto, y en virtud del artículo 62 del CPC, el sucesor (el Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural), debió tomar el proceso en el estado en que se encontraba, razón por la cual es posible que la Sala se pronuncie con independencia de que éste no haya concurrido, pues aún así, y de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 60 del CPC respecto de él la sentencia que se profiera produce plenos efectos.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 60 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 62

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre noción de sucesión procesal, consultar sentencia del 27 de julio de 2005, exp. 00110-01

**LA PROPIEDAD Y EL DERECHO AGRARIO COMO FUNCION SOCIAL - Extinción de dominio / EXTINCION DE DOMINIO - Incumplimiento de la función social de la propiedad / DERECHO DE PROPIEDAD - Delimitación**

El contenido del derecho de propiedad rural se encuentra en las normas que conforman el denominado derecho agrario, rama del ordenamiento jurídico que precisamente "...se encamina a proteger a las personas que viven en el campo y a los bienes que en él se radican, no sólo en su aspecto estático, sino también en el dinámico cuando actúan conjuntados, constituyendo la empresa agraria como base de la producción agrícola". Por ello, se puede decir, junto con la Corte Constitucional, que la función social de la propiedad agraria, sobre todo de aquellos terrenos adjudicados por el 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 (...) la función social de la propiedad rural no es cumplida si la tierra es mal o insuficientemente trabajada, circunstancias que se presentan si el sistema de distribución de las parcelas no se asegura a la mayor parte de la población campesina, o en aquellos casos en los que aún cuando se tenga dominio, posesión o tenencia sobre una finca, ésta no posea la extensión suficiente para conseguir una producción eficiente. Por este motivo, ante la necesidad de combatir el latifundio y el minifundio como formas improductivas de la tierra, se estableció por el legislador la denominada Unidad Agraria familiar como aquella "...empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, 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 patrimonio". La fijación de los criterios metodológicos para determinar su extensión corresponde a la autoridad administrativa.

**NOTA DE RELATORIA:** Consultar Corte Constitucional, sentencia C-595 de 1995

#### **DERECHO DE PROPIEDAD AGRARIA - Características**

Se pueden enumerar como características del derecho de propiedad agraria 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 ley.

## **LA EXTINCION DE DOMINIO Y LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL - Regulación normativa**

En materia rural, la extinción de dominio se encontraba regulada, en el momento de expedirse los actos administrativos demandados, en las Leyes 135 de 1961 y 4ª de 1973, normativa que de manera expresa señalaba que esta potestad constituye un desarrollo directo de la función social de la propiedad, puesto que todo propietario de un inmueble rural está obligado a usarlo y explotarlo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementaras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. En este contexto, se fijó la causa exstinctionis al entender que se incumplía la función social de la propiedad y por ende había lugar a la iniciación del procedimiento de extinción de dominio cuando sobre el fundo rústico se dejaba de ejercer la posesión en los términos explicados en el párrafo precedente, durante tres años consecutivos. La única justificación de inactividad era demostrar que la causa de la misma se debía a un fenómeno de fuerza mayor o de caso fortuito, de forma tal que el acacimiento de tal circunstancia interrumpía el término establecido en la ley para beneficiar al propietario, quien de todas formas debía probar la existencia de explotación económica anterior a la ocurrencia de los hechos imprevisibles e irresistibles que impidieron el aprovechamiento. Así mismo, aquello cultivado por terceros que no reconocían la calidad de dueño al propietario, no se podía tener en cuenta para demostrar la explotación económica.

**FUENTE FORMAL:** LEY 135 DE 1961 - ARTICULO 24 / LEY 4 DE 1973 - ARTICULO 2 / LEY 4 DE 1973 - ARTICULO 3 / DECRETO REGLAMENTARIO 1577 DE 1974 - ARTICULO 10 / DECRETO REGLAMENTARIO 1577 DE 1974 - ARTICULO 11 / DECRETO REGLAMENTARIO 1577 DE 1974 - ARTICULO 12

### **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCORA - Autoridad competente para decidir sobre la extinción de dominio / EXTINCION DE DOMINIO - Procedimiento**

La autoridad competente para decidir sobre la extinción de dominio era el INCORA quien podía iniciar el procedimiento de oficio, a solicitud de los procuradores agrarios o petición de cualquier persona. Para iniciar el procedimiento administrativo era indispensable que la autoridad administrativa se informara sobre el estado de explotación o de abandono en que se encontrara el predio, y para ello podía ordenar: el estudio de la información suministrada por los propietarios o pesedores y requerirlos para que complementaran o aclararan lo proveído cuando el Instituto lo considerara insuficiente; la práctica de visitas y de aquellas diligencias que considerara necesarias, y; la solicitud a las oficinas de instrumentos públicos de expedición de certificación en la que constara quien era el poseedor inscrito del inmueble y si sobre éste se encontraba vigente algún derecho de uso o de usufructo o pesaba alguna hipoteca, con indicación, en caso afirmativo, del nombre del usuario, usufructuario o acreedor hipotecario. Si de la información obtenida se desprendía que el predio no se hallaba explotado, el Instituto debía dictar una resolución en la que se ordenaba adelantar los trámites administrativos pertinentes para decidir si se debía o no extinguir el dominio sobre todo o parte del predio. Esta resolución debía notificarse personalmente al propietario y a todos aquellos que hubieren constituido otros derechos reales sobre el inmueble o, si era del caso, debía emplazarseles en la forma prevista en el artículo 318 del C.P.C., y en caso de que no se presentaran debía designarse curador ad litem (...) A efectos de garantizar la mayor publicidad posible, la providencia que iniciaba el procedimiento de extinción del dominio se tenía

comunicar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que se procediera a su inscripción, por lo que a partir de ese momento las actuaciones adelantadas surtían efectos frente a terceros. En la actuación administrativa la carga de la prueba sobre la explotación económica o de la imposibilidad de aprovechamiento por fuerza mayor o caso fortuito correspondía al propietario. Por esta razón, se estableció un término de 15 días, contados a partir de la notificación de la resolución que daba inicio al trámite administrativo para que éste pidiera el decreto de todos aquellos medios probatorios que considerara oportunos y que de acuerdo a la ley fueran admisibles. Así se aseguraba el derecho de defensa y de contradicción, toda vez que la norma reglamentaria aseguraba que la decisión asumida por la administración sólo se profiriera cuando se hubiera permitido al propietario exponer todos aquellos razonamientos encaminados a proteger su situación jurídica. Así mismo, podían pedir pruebas el ministerio público y de oficio el instituto.

**FUENTE FORMAL:** LEY 135 DE 1961 - ARTICULO 24 / DECRETO REGLAMENTARIO 1577 DE 1974 - ARTICULO 3 / DECRETO REGLAMENTARIO 1577 DE 1974 - ARTICULO 6 / DECRETO REGLAMENTARIO 1577 DE 1974 - ARTICULO 7 / DECRETO REGLAMENTARIO 1577 DE 1974 - ARTICULO 8 / DECRETO REGLAMENTARIO 1577 DE 1974 - ARTICULO 9 / DECRETO REGLAMENTARIO 1577 DE 1974 - ARTICULO 10 / DECRETO REGLAMENTARIO 1577 DE 1974 - ARTICULO 11 / DECRETO REGLAMENTARIO 1577 DE 1974 - ARTICULO 12

**EXTINCION DE DOMINIO - Explotación de inmueble / EXPLOTACION DE INMUEBLE - Prueba. Tarifa probatoria / COMPLEMETANCION DE LA PRUEBA - Procedimiento**

La posibilidad de probar la explotación del inmueble se sometió a una tarifa probatoria, pues el medio idóneo para hacerlo era la práctica de la inspección ocular en la que los peritos indicaban de forma clara el estado del terreno, especificando si la vegetación original espontánea había sido objeto de desmonte y destronque, que cultivos existían o si habían señales evidentes de haber estado sometido antes a una explotación agrícola regular. Si se constataba que no existían sembrados y el propietario alegaba que habían existido durante el término fijado por la ley para la extinción del dominio, la prueba debía completarse con los siguientes medios probatorios 1. Presentación de declaraciones de renta y patrimonio, de las cuales se desprendera con claridad que durante dicho término el propietario obtuvo utilidades provenientes de cultivos en el fundo o realizó y contabilizó en sus activos, inversiones sobre éste, en cuantía proporcionada a la extensión que alegue haber cultivado. 2. Copias de contratos de prenda agraria o certificados de Caja de Crédito, industrial y Minero, que demostraran que el propietario gravó cultivos plantados en el fundo, durante el mismo término, en proporción a la extensión que alegara haber cultivado. 3. Presentación de libros de comercio debidamente registrados, o de libros de ingresos y egresos llevados conforme a las disposiciones fiscales, en los cuales apareciera con claridad la obtención de renta o la realización de inversiones, durante el mismo término, en cuantía proporcionada a la extensión que se alegara haber cultivado.

**FUENTE FORMAL:** LEY 135 DE 1961 - ARTICULO 24

**EXTINCION DEL DERECHO DE DOMINIO PRIVADO - Expedición de actos administrativos / EXTINCION DEL DERECHO DE DOMINIO PRIVADO - El Incora al expedir los actos demandados desconoció el derecho de defensa y**

**violó el debido proceso / NULIDAD DE LOS ACTOS MEDIANTE LOS CUALES SE EXTINGUIÓ EL DERECHO DE DOMINIO PRIVADO - Procedencia**

Los diferentes cargos formulados por los demandantes pueden agruparse en un único concepto de violación: las resoluciones demandadas desconocieron el derecho de defensa porque la autoridad administrativa no cumplió con todas las formalidades exigidas por el ordenamiento jurídico para su expedición. Así las cosas se desconoció el debido proceso, puesto que en la actuación administrativa se negó la práctica de todas aquellas pruebas diferentes a la inspección ocular, sobre todo si se tiene en cuenta que la tarifa legal traída por el legislador sólo comprende la prueba de la explotación económica y no de los supuestos fácticos que constituyen fuerza mayor y que justifican la falta de aprovechamiento de un fundo a efectos de evitar la declaratoria de extinción de dominio. La Sala se ocupará de dar respuesta a este cargo, de forma tal que si resulta suficiente para declarar la nulidad de los actos administrativos cuestionados no será necesario abordar los restantes. (...) el debido proceso sólo pudo ser asegurado por el INCORA bajo el entendimiento de que haya cumplido dos presupuestos básicos: 1. Respetar cada uno de los pasos delimitados por el ordenamiento jurídico para declarar la extinción de dominio, y; 2. Permitir en la actuación administrativa la contradicción y defensa del particular que puede resultar afectado con la medida administrativa. En consecuencia, de los argumentos esgrimidos y del análisis las pruebas allegadas al proceso se puede concluir que en la actuación administrativa no se respetó el derecho de defensa del señor ALVARO DUARTE MORA, por lo que las resoluciones demandadas serán declaradas nulas (...). Se halla demostrado que el INCORA negó la práctica de las pruebas solicitadas (...). La Sala declarará la nulidad de las resoluciones demandadas por la vulneración del derecho de defensa, por lo que al ser suficiente este cargo para expulsarlas del ordenamiento jurídico no es necesario analizar si efectivamente se presentaron las circunstancias que acreditaran la fuerza mayor o el caso fortuito que alegaba tanto el demandante como el acreedor hipotecario.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA**

**SUBSECCION C**

**Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO**

Bogotá, D.C., julio cinco (5) de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 11001-03-26-000-1993-08442-01(ACUM 8442 - 8338)**

**Actor: ALVARO ERNESTO DUARTE MORA; BANCO DE BOGOTA**

**Demandado: INCORA**

**Referencia: ACCION DE REVISION**

Se decide la acción de revisión interpuesta por la parte demandante contra **la resolución No. 03917 de agosto 2 de 1990**, por medio de la cual “se declara que se ha extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado sobre la totalidad de los predios rurales denominados EL SOCORRO Y CANDILEJAS, ubicados en jurisdicción del municipio de Barrancabermeja, departamento de Santander”; **la Resolución No. 058 de 2 de agosto de 1990**, en virtud de la cual “se aprueba con el voto favorable e indelegable del señor Ministro de Agricultura la Resolución No. 03917 de fecha de 2 de agosto de 1990, emanada de la Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria”; **La resolución No. 00271 de 9 de febrero de 1993**, “por la cual se resuelve el recurso de reposición contra la resolución No. 3917 del 2 de agosto de 1990, proferida por este despacho”, y; **La Resolución No. 031 de 9 de febrero de 1993**, “por la cual se aprueba con el voto favorable e indelegable del señor Ministro de Agricultura la Resolución No. 0271 de fecha febrero 9 de 1993, emanada de la Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.”

## **I. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEMANDADOS**

Sin perjuicio, de la anticipada calificación de actos administrativos<sup>1</sup> atribuibles a las Resoluciones proferidas por el Instituto de Reforma Agraria<sup>2</sup>, el texto de éstas fue:

**“RESOLUCIÓN No. 03917**

*2 de agosto de 1990*

*“Por la cual se declara que se ha extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado sobre la totalidad de los predios rurales denominados EL SOCORRO y CANDILEJAS, ubicados en jurisdicción del municipio de Barrancabermeja, Departamento de Santander.*

**“EL GERENTE GENERAL DEL INTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA**

*en uso de sus facultades legales y estatutarias, en especial las que le confiere el Artículo 23 del Decreto 1577 de 1974*

**“(…) RESUELVE:**

**“ARTÍCULO PRIMERO.** *Declarar que se ha extinguido a favor de la Nación, el*

---

<sup>1</sup> Este aspecto será revisado más adelante.

<sup>2</sup> Folios 12 a 29 del Cuaderno Principal.

derecho de Dominio privado y demás derechos reales accesorios de ALVARO ERNESTO DUARTE MORA o de cualesquiera otras personas naturales o jurídicas sobre la totalidad de los predios EL SOCORRO y CANDILEJAS, ubicados en jurisdicción del municipio de Barrancabermeja, departamento de Santander, con superficies de 500-000 hectáreas y 400-000 hectáreas, respectivamente, y comprendidos dentro de los siguientes linderos, tomados de los certificados de tradición, así:

**“EL SOCORRO.**

“Partiendo del punto 121 colocado a la margen izquierda del Río Sogamoso y en donde termina una cerca de alambre que viene de la laguna Burroviejo, se siguió el río Sogamoso por su margen izquierda en 717,41 mtrs, hasta llegar al punto E con rumbos S.18° 13W y 2.636,84 mtrs lindando con el lote adjudicado a Carlos y Roberto Uribe, se llega al punto F del punto F, con rumbo N 10° 22´W y una distancia de 3092,73 mtrs, lindando con Carlos y Roberto Uribe V se llega al punto K de este punto K y con rumbo N. 87° 13´E y en una distancia de 1.996 mtrs llegó al punto J, lindando con Juan Peláez del punto J, lindando con el lote de Juan Peláez, con rumbo N. 43° 42´W y en una distancia de 1400,79 mtrs se llegó al punto P del punto P lindando con Juan Peláez, con rumbo N.23°01´E y una distancia de 1712, 97 mtrs se llegó al punto 115-A el cual está situado al margen izquierdo de la desembocadura de un caño de la laguna de Burroviejo del punto 115 A y con un rumbo de 266,60 mtrs se llegó al punto 117 colocado al otro lado de la laguna de Burroviejo y junto en (sic) una cerca que circunda un carroal (sic) y que llega hasta el río Sogamoso del punto 117 – rumbo general de 120°, oo´E llevo al punto 121 colocado a la (sic) margen izquierda del Río Sogamoso de los linderos de éste local.

**“PREDIO CANDILEJAS.**

“A partir del mojón A colocado en la margen izquierda del Río Sogamoso en lindero con Carlos Orozco con cercas de alambre de 1.000 mtrs se llegó al punto 160 de éste punto y por una trocha en 2.318.60 mtrs, llega al punto 208 en la margen izquierda la palma de este punto 344(sic) en 2.053.40 mtrs, se llega al punto 371 extremo Sur – Este del lote de este punto y en distancia de 1.041.13 mtrs, se llega al punto H y de éste punto y en una distancia de 1996.82 mts, se llega al J des este punto 115 A situado en la margen izquierda de la desembocadura de un Caño en la Laguna de Burroviejo de 115-A en 266.06 mts, se llega al punto 117 colocado al otro lado de la laguna Burroviejo y Junto con una cerca que circunda un corral y que llega al Río Sogamoso del 117 siguiendo de la mencionada cerca en 385.05 mts, se llega al punto 121 colocado a la margen izquierda del río Sogamoso arriba en una distancia de 2.072.60 mts, se llega al punto 149 de partida y encierra.

**“ARTÍCULO SEGUNDO.** Los efectos de esta providencia permanecerán en suspenso durante los treinta (30) días siguientes a su ejecutoria, término dentro del cual, los interesados podrán solicitar su revisión ante el Honorable Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 135 de 1961.

**“ARTÍCULO TERCERO.** Vencido el término a que se refiere el Artículo anterior sin que los interesados hayan solicitado la revisión de esta providencia, o cuando intentada aquella, la demanda fuere rechazada o el Consejo negare la revisión, remítase la presente resolución y la aprobatoria de la Junta directiva del Instituto a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente con el fin de que sean inscritas en los folios de las matriculas inmobiliarias Nos. 303-0001613 y

303-0001614 de Barrancabermeja y para que se cancelen las anotaciones sobre propiedad y demás derechos reales accesorios que allí aparezcan.

**ARTÍCULO CUARTO.** Esta providencia requiere para su validez, la aprobación de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con el voto favorable e indelegable del señor Ministro de Agricultura.

**“ARTÍCULO QUINTO.** Notificar la presente resolución al Procurador Agrario y a los interesados en la forma prevista en el Artículo 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra ella sólo procede el recurso de reposición por la vía gubernativa, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación ante este despacho.

**“ARTÍCULO SEXTO.** Las diligencias ordenadas en los Artículos tercero y quinto de esta providencia se cumplirán por intermedio de la Regional Santander o por la Secretaría Jurídica del Instituto.”

**“RESOLUCIÓN No. 058**

2 de agosto de 1990

*“Por la cual se aprueba con el voto favorable e indelegable del señor Ministro de Agricultura la Resolución No. 03917 de fecha de 2 de agosto de 1990, emanada de la Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.*

**“LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA**

*“en uso de sus facultades legales y estatutarias, en especial de la que se confiere en el Parágrafo Primero del Artículo 23 del Decreto 1577 de 1974.*

**“RESUELVE:**

**“ARTÍCULO ÚNICO-** Aprobar con el voto favorable e indelegable del señor Ministro de Agricultura la Resolución No. 03917 de fecha de 2 de agosto de 1990, dictada por la Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, mediante la cual se declara que se ha extinguido a favor de la Nación, el derecho de dominio privado sobre la totalidad del predio rural denominado EL SOCORRO Y CANDILEJAS, ubicado en jurisdicción del municipio de BARRANCABERMEJA, departamento de SANTANDER.”

**“RESOLUCIÓN No. 00271**

“Febrero 9 de 1993

*“Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 3917 del 2 de agosto de 1990, proferida por este despacho.*

**“EL GERENTE GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA**

*“en uso de sus facultades legales y estatutarias, en especial las que le confiere el Artículo 50 del Código Contencioso Administrativo*

**“(…) RESUELVE:**

**“ARTÍCULO PRIMERO:** No acceder a reponer la Resolución No. 3917 del 2 de

agosto de 1990, emanada de esta Gerencia, aprobada por la Junta Directiva del Instituto mediante la Resolución No. 058 de la misma fecha, por la cual se declaró extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado y los demás derechos reales accesorios sobre la totalidad de los predios rurales denominados EL SOCORRO y CANDILEJAS, Ubicados en jurisdicción del municipio de Barrancabermeja, Departamento de Santander.

**“ARTÍCULO SEGUNDO:** Esta providencia requiere para su validez la aprobación de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria con el voto favorable e indelegable del señor Ministro de Agricultura.

**“ARTÍCULO TERCERO:** Notificar la presente resolución al señor Procurador Agrario y a los interesados advirtiéndoles que contra la misma no procede recurso alguno por la vía gubernativa.

**“ARTÍCULO CUARTO:** Ejecutoriada la presente resolución, dese cumplimiento a lo dispuesto en los artículos y tercero de la Resolución No. 3917 del 2 de agosto de 1990, emanada de esta gerencia.

**“ARTÍCULO QUINTO:** Las diligencias ordenadas en los artículos anteriores se cumplirán por la Sección de Control Jurídico del Instituto o por la Gerencia Regional de Santander.

#### **“RESOLUCIÓN No. 031**

**“Febrero 9 de 1993**

*“Por la cual se aprueba con el voto favorable e indelegable del señor Ministro de Agricultura la Resolución No. 0271 de fecha de 9 de febrero de 1993, emanada de la Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.*

**“LA JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA**

*“en uso de sus facultades legales y estatutarias, en especial de la que se confiere en el Parágrafo Primero del Artículo 23 del Decreto 1577 de 1974.*

**“RESUELVE:**

**“ARTÍCULO ÚNICO-** Aprobar con el voto favorable e indelegable del señor Ministro de Agricultura la Resolución No. 0271 de fecha de 9 de febrero de 1993, dictada por la Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra la resolución No. 3917 del 2 de agosto de 1990, proferida por este despacho, por la cual se declaró extinguido a favor de la Nación, el derecho de dominio privado sobre la totalidad del predio rural denominado EL SOCORRO Y CANDILEJAS, ubicado en jurisdicción del municipio de BARRANCABERMEJA, departamento de SANTANDER.”

## **II. LAS NORMAS INVOCADAS COMO VIOLADAS POR EL DEMANDANTE Y SU CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

Constitución Política: artículos 58 (30 de la constitución anterior), 2 (16 de la Constitución anterior), 29.

Ley 135 de 1961: artículos 23 y 24.

Código de Procedimiento Civil: artículos 75.10, 76.6 y 183.

Decreto 1577 de 1974: artículos 2, 22

El concepto de la violación se puede sintetizar de la siguiente forma:

1. Las Resoluciones demandadas desconocen el derecho a la propiedad privada reconocido en la Constitución Política.

El actor señala, en primer lugar, que las resoluciones demandadas trasgredieron el derecho a la propiedad privada al declararse extinto el derecho de dominio adquirido con justo título sobre los predios EL SOCORRO Y CANDILEJAS, toda vez que el procedimiento que se adelantó para tomar la decisión administrativa no observó todas las formalidades exigidas por el ordenamiento jurídico, de manera concreta, se negó la utilización de posibilidades de defensa al desconocer los derechos que el particular tenía para acreditar la ocurrencia de hechos que, según la ley, impiden que el Estado extinga el derecho de dominio.

2. El INCORA incumplió el deber constitucional de velar por los bienes y derechos del particular afectado con la decisión de extinción de dominio.

El INCORA como entidad de carácter estatal incumplió con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución, puesto que conociendo la situación de hecho ocurrida en las fincas EL SOCORRO y CANDILEJAS con ocasión de los actos de invasión y de la disposición de su propietario para ceder de manera gratuita parte de las mismas a los ocupantes, lo sancionó con un procedimiento de extinción del dominio, porque el acreedor hipotecario no facilitó la culminación de esa negociación.

El propietario mediante la entrega gratuita de una parte de sus predios, pretendía conseguir la tranquilidad que las autoridades del Estado no le habían podido brindar y de paso contribuir a la solución de un conflicto social. Ante este hecho, el INCORA responde iniciando y tramitando el procedimiento de extinción de dominio sobre las fincas, dando la calidad a los invasores de ocupantes titulares de una posesión con la virtualidad jurídica de desconocer los derechos incontrovertidos del propietario.

3. Las resoluciones demandadas desconocieron el derecho fundamental al debido proceso.

El actor afirma que los actos administrativos cuestionados desconocieron el derecho fundamental al debido proceso, ya que en el procedimiento administrativo no se respetaron las formas propias de cada juicio, en unas ocasiones por desencaminada interpretación de la ley y, en otras, sin explicación alguna, se negaron las posibilidades reales de defensa que la ley reconoce al propietario. La garantía constitucional se vulneró cuando el INCORA, apartándose de la normativa vigente, decidió denegar la práctica de toda prueba distinta a la de inspección ocular, sobre el errado supuesto de que la ley establece una tarifa legal para acreditar la explotación económica del fundo o de los inmuebles, sin admitir que para los hechos que constituyen fuerza mayor o caso fortuito no existe dicha tarifa legal en materia probatoria.

4. Las resoluciones cuestionadas son contrarias al artículo 23 de la ley 135 de 1961 y a los artículos 75.10, 76.6 y 183 del Código de Procedimiento Civil.

Se trasgrede el inciso 2º del artículo 23 de la Ley 135 de 1961 comoquiera que la disposición señala el término de 15 días contados a partir de la notificación inicial para que el propietario solicite la práctica de pruebas, pero no indica que en este término se aporten todos los medios probatorios. El INCORA en el procedimiento administrativo afirmó de manera errada lo contrario y estimó que dentro de ese plazo se debían allegar todas las piezas documentales.

Aduce que las normas procedimentales aplicables por analogía son las del Código de Procedimiento Civil que señalan que dentro de las oportunidades para pedir pruebas sólo es obligatorio aportar los documentos que se pretendan hacer valer en el juicio y que se encuentren en poder del demandante. Aquellas que no se hallen en su poder, deben ser solicitadas, para que previo decreto, se alleguen en el curso de la actuación. Así las cosas, no se puede entender que el término previsto en el artículo 23 de la ley 160 de 1961 es para solicitar los medios probatorios y no puede pretenderse que todos sean aportados dentro del mismo.

5. Las resoluciones proferidas por el INCORA contradicen abiertamente el artículo 24 de la Ley 135 de 1961.

El artículo 24 de la Ley 135 de 1961 resulta contrariado cuando la administración afirma que “...el INCORA tiene la facultad de abstenerse (sic) aportar al proceso documentos que compete hacerlo a la parte interesada, practicar diligencias que no son de la naturaleza del proceso administrativo que nos ocupa, como son

*repcionar declaraciones a testigos bajo la gravedad de juramento, requerir exhibición de documentos a terceros o decretar la práctica de pruebas sobre hechos que no tengan incidencia sobre lo que se controvierte en el trámite administrativo...” (Auto del 18 de octubre de 1989).*

Se contradice así el precepto contenido en la ley 135 de 1961, pues lo que se dispone es que para demostrar la explotación económica de las tierras, la prueba principal es la inspección ocular con intervención de peritos y que cuando en el momento de practicar la diligencia no estuviere el predio objetivamente ocupado por ganados o cultivos, la explotación agrícola o ganadera, puede probarse de manera complementaria con las declaraciones de renta del propietario, con los contratos de prenda agraria, con la presentación de los libros de comercio o certificados de la Caja de Crédito Agrario, bancos o fondos ganaderos, documentos todos que permiten concluir que en el predio de que se trate se han efectuado inversiones o logrado la obtención de rentas provenientes de una explotación agropecuaria de característica estable.

Aun cuando el actor comparte que para probar la explotación económica opera una tarifa legal, no ocurre lo mismo con la prueba de los supuestos facticos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito que al tenor del artículo 1º de la Ley 95 de 1980 justifican el hecho o eximen de responsabilidad. La relevancia de lo argumentado se encuentra en la disposición contenida en el artículo 2º del Decreto Reglamentario 1577 de 1974, porque se trata de una manera de justificar la inexplotación económica y de suspender los términos para que opere la extinción del derecho de dominio privado.

Así las cosas, el INCORA realizó una indebida interpretación del artículo 24 de la ley 135 de 1961 al negar las pruebas encaminadas a probar la fuerza mayor (testimonios), lo que de paso es contrario a los artículos 15 a 18 del decreto reglamentario 1577 de 1974.

6. Las resoluciones demandadas contrarían el artículo 2 del Decreto Reglamentario 1577 de 1974.

En el procedimiento administrativo adelantado se demostró por parte del propietario que su finca se encontraba inexplorada por razones de fuerza mayor, que consistieron en la realización de invasiones por parte de terceros y en la

deteriorada situación de orden público que se vivía en la región en que se ubica el inmueble. El actor allegó en su momento la certificación del comandante de la quinta brigada del ejército, según la cual en el lugar en que se encuentran las tierras en cuestión operan cuadrillas tanto del ELN como de las FARC. Para el INCORA esto no fue suficiente, pues señaló que no se acreditó que se hubieran presentado enfrentamientos armados.

De forma textual el actor afirmó: *“(...) Al propietario rural no se le puede exigir que en aras de cumplir con la función social de la propiedad ponga en juego su integridad personal y se convierta en el super – ciudadano a quien no afecten los hechos de violencia o de amenaza. Las cargas del ciudadano frente a la comunidad no pueden estar clasificadas según categorías sociales o actividades económicas. Ni el Estado puede exigir mas de lo que está en capacidad de brindar. Resulta un absurdo institucional que de una parte el aparato del estado, a pesar de sus esfuerzos, no puede garantizar – como le incumbe según la C.N.- la vida, los bienes, ni la tranquilidad de los propietarios rurales, pero de otra esté el INCORA pendiente de que el propietario, por abandono del Estado, tiene que ausentarse de las fincas, abandonar sus inversiones, para aplicarle la sanción de extinguir su derecho de dominio. Es una contradicción que no puede prosperar que la inoperancia del Estado se convierta en herramienta para que el mismo Estado pueda cumplir otra de las funciones que le confía la Ley...”*

Se violó el artículo 2 del Decreto 1577 de 1974 porque en el expediente administrativo obra prueba de que en los fundos mientras no se presentaron hechos perturbatorios, se adelantaron actividades de aprovechamiento agropecuario de la finca, tales como obras de adecuación y drenaje, canales para el riego, implantación de cultivos y pastos artificiales, etc., es decir, se poseía la tierra en los términos de la Ley 200 de 1936, con lo que queda demostrada la explotación económica anterior a la ocurrencia de las circunstancias excepcionales justificaciones de la in explotación posterior.

7. Las resoluciones demandadas vulneran la disposición contenida en el párrafo del artículo 22 del Decreto 1577 de 1974.

De acuerdo con el párrafo del artículo 22 del Decreto 1577 de 1974, siempre que en el predio se hallen ocupantes distintos del propietario, el funcionario que practique la diligencia deberá interrogarlos para establecer si reconocen o no

dominio, dejando constancia de la superficie, ubicación, destinación y tiempo de explotación. Esta obligación se debe cumplir tanto en la inspección ocular como en la de alindación de zonas de manera oficiosa.

En la actuación administrativa no se interrogó a los ocupantes distintos del propietario, ninguno fue identificado, ni se suscribió en el acta constancia de aquello que allí se consigna como versión recibida en el curso de la diligencia. El Incora se limitó a sostener que eran ocupantes (poseedores) que no reconocían dominio ajeno, no obstante ser, en su mayoría, los mismos invasores que meses atrás se habían reunido con el propietario en presencia del INCORA a negociar la cesión de la parte de las fincas, situación que para la autoridad no implicó reconocimiento del derecho de propiedad privada.

### III. EL TRAMITE DEL PROCESO

La demanda se presentó el 10 de mayo de 1993<sup>3</sup>, a título de pretensiones, a más de la declaratoria de nulidad de los referidos actos administrativos se solicitó:

*“Cuarta-. Que se oficie al Señor registrador de instrumentos de Barrancabermeja, Departamento de Santander, con el fin de que proceda a cancelar la inscripción de la resolución 4204 del 26 de agosto de 1988 dictada por la Gerencia General del INCORA, de los folios de matrícula Nos. 303-0001613 y 303-0001614.”*

El 28 de mayo de 1993 se admitió la demanda<sup>4</sup> y se ordenó notificar a la entidad demandada. El apoderado del INCORA en la contestación<sup>5</sup>, se opuso a la totalidad de las pretensiones, declaró como ciertos algunos hechos, señaló que otros no le constaban y que por tanto debían ser objeto de prueba. Reiteró que fue precisamente el no haber probado la explotación económica lo que llevó a la autoridad administrativa a declarar extinguido el dominio, de hecho en el trámite administrativo se demostró que no se adelantaban actos de aprovechamiento sobre los fundos afectados.

Afirmó que no puede tenerse como probada la explotación con hechos que el demandante pretende hacer valer y que datan del año 1977, comoquiera que la

<sup>3</sup> Folios 30 a 46 del Cuaderno Principal.

<sup>4</sup> Folio 50 y 51 del Cuaderno Principal.

<sup>5</sup> Folios 58 a 62 del Cuaderno Principal.

extinción del dominio fue decretada en 1990, es decir 13 años después, lapso en que se presentaron alteraciones significativas y negativas en cuanto a la explotación económica de los predios EL SOCORRO y CANDILEJAS. Así mismo, las razones de orden público resultan predicables de la mayor parte del territorio nacional, por lo que no pueden establecerse reglas generales. De todos modos, en el procedimiento, esta insinuación, para intentar configurar la causal de fuerza mayor, no está acreditada pues no se estableció la necesaria relación de causalidad entre la perturbación de orden público y la ausencia de explotación económica.

Consideró que las únicas pruebas que, de conformidad con el artículo 12 del Decreto 1577 de 1974, pueden pedir los propietarios o interesados, son aquellas que estén encaminadas a acreditar la explotación agrícola o pecuaria del inmueble afectado y las mismas deberán ser demostradas y controvertidas en diligencia de inspección ocular. Dicha diligencia no se realizó por cuanto la parte interesada no consignó en forma oportuna el valor fijado para el desarrollo de la misma, por este motivo operó el desistimiento y por sustracción de materia debe inferirse que en ausencia de la prueba legalmente contemplada, mal puede pretenderse que el Instituto admitiera o decretara la práctica de medios probatorios legalmente improcedentes.

Adicionalmente, señaló que el INCORA dio cabal cumplimiento al ordenamiento jurídico cuando expidió las resoluciones cuestionadas, toda vez que a partir de la lectura y examen de las piezas constitutivas del expediente administrativo que desembocó en la decisión de extinción de dominio, se puede concluir que no hubo por parte del propietario explotación económica alguna en ninguno de los dos predios afectados. De hecho, los ocupantes identificados en los fundos contaban con explotaciones superiores a los siete años para el momento de la diligencia de alindación de zonas sobre las que nunca reconocieron dominio ajeno ni existencia de vínculo de dependencia alguna con el demandante.

En auto de junio 5 de 1995, la Sección tercera resolvió notificar de la demanda al Banco de Bogotá porque al ser acreedor hipotecario tiene interés directo en las resultas del proceso. En oficio de 16 de noviembre de 1995<sup>6</sup>, el apoderado de la entidad bancaria informó que existía en la Corporación proceso de revisión impuesto por él en contra de las mismas resoluciones y solicitó la acumulación de

---

<sup>6</sup> Folios 558 y 559 del Cuaderno Principal.

los expedientes. En auto de 29 de enero de 1997<sup>7</sup> se ordenó acumular el proceso 8442 al 8338 para proceder a su tramitación conjunta.

En su escrito de demanda<sup>8</sup> el Banco de Bogotá solicitó además de la declaratoria de nulidad de las resoluciones cuestionadas, que se ordene a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Barrancabermeja, cancelar en los folios 3030001613 (predio el Socorro) y 3030001614 (predio Candilejas), la inscripción atinente a la actuación del INCORA, ordenada en la resolución 04204 de 26 de agosto de 1988, que dio comienzo al trámite administrativo de extinción. Como conceptos de la violación indicó:

1. La Violación del artículo 13 del Decreto 1577 de 1974, al no decretar el INCORA las pruebas solicitadas en el procedimiento administrativo para demostrar la existencia de circunstancias de perturbación del orden público en la región en la que se encuentra ubicado el inmueble, la existencia de un estado generalizado de violencia y la explotación económica anterior. Se denegaron la práctica de testimonios y no se tuvo en cuenta las declaraciones de renta del propietario. Por esta razón, los actos administrativos se profirieron con vulneración del derecho de defensa.

2. La violación del párrafo 2 del artículo 6º de la Ley 200 de 1936 (modificado por la Ley 4 de 1973) y de los artículos 1º parágrafo 1 y 2º del Decreto 1577 de 1974. Porque al negarse la práctica de las pruebas se impidió demostrar la fuerza mayor, consistente en el estado de violencia generalizada en la región de ubicación del inmueble, como causal de justificación de la inexploración económica de los fundos.

3. La violación de los artículos 1º, 3º y 9º de la Ley 201 de 1959. Esta ley consagra la violencia generalizada como causal de suspensión de toda prescripción, sin que sea menester la prueba de haber sufrido en cada acto, en cada caso concreto, el influjo de la violencia. Por lo tanto es ilegal pretender que el propietario demostrará que los actos de violencia recayeron sobre su humanidad.

4. La violación de los artículos 26 de la Ley 135 de 1961 y 6º del Decreto Reglamentario 1577 de 1974. Estas disposiciones prevén que la explotación por

---

<sup>7</sup> Folios 570 a 573 del Cuaderno Principal.

<sup>8</sup> Presentado el 12 de abril de 1993. Folios 34 a 44 del Cuaderno 2.

colonos que no reconocen dominio ajeno, no exime de la declaratoria de extinción de dominio. A contrario sensu, la de quienes reconocen tal derecho impide la adopción de la decisión administrativa.

Se desconocieron los preceptos citados porque el día 22 de junio de 1984, se llevó a cabo una reunión entre ocupantes, el INCORA y el representante del propietario cuyo objeto fue conciliar los diversos problemas surgidos por la ocupación de tierras de los predios EL SOCORRO y CANDILEJAS. En el acta que se recogió se deja constancia clara del reconocimiento que los ocupantes hacen de la propiedad del señor ÁLVARO DUARTE MORA.

5. La violación del parágrafo 2º del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil. Comoquiera que los actos administrativos demandados exigen la prueba de un hecho notorio, conocido nacional e internacionalmente, como es el estado de violencia generaliza en la región llamada del MAGDALENA MEDIO, en donde están ubicados los inmuebles.

6. La violación del artículo 3º del Decreto 1577 de 1974. Los actos administrativos demandados desconocen la propia actuación de INCORA y sus decisiones, puesto que esta entidad ya había intervenido sobre el predio EL SOCORRO y concluyó mediante resolución 060 de 8 de febrero de 1977 que el propietario cumplía con la obligación de explotar económicamente el inmueble.

En el proceso con radicación No. 8338, el demandado contestó la demanda el 17 de febrero de 1994<sup>9</sup>, reiterando los argumentos expuestos en el proceso con radicación No. 8442.

Luego de agotada la etapa probatoria, la parte demandada presentó sus alegatos de conclusión<sup>10</sup>, en los que ratificó lo afirmado en la contestación. El Ministerio Público rindió concepto<sup>11</sup> en el que solicitó que se declarara la nulidad de los actos administrativos demandados, toda vez que de las pruebas recaudadas se puede colegir que en el procedimiento administrativo adelantado por el INCORA se impidió probar la fuerza mayor como causal que evita, ante la ausencia de explotación de los inmuebles, la extinción del dominio. De manera textual indicó: *“El acervo probatorio muestra la existencia, para la época en que se produjeron*

<sup>9</sup> Folios 60 a 64 del Cuaderno 2.

<sup>10</sup> Folios 577 a 581 del Cuaderno 1.

<sup>11</sup> Folios 206 a 215 del Cuaderno 2.

*los actos administrativos cuestionados, de hechos imprevisibles e irresistibles, ajenos al propietario de los predios "Socorro" y "Candilejas", que tipifican la existencia de la fuerza mayor consagrada como causal justificativa para la no explotación de los mismos y, por ende, encuentran cabida, en el presente caso las excepciones consagradas en los artículos 3º y 4º del Decreto 1577 de 1974, que conducen a la suspensión del término legal para la procedencia de la extinción del derecho de dominio."*

#### **IV. CONSIDERACIONES**

A efectos de adoptar una decisión definitiva, esta Sub-sección procederá en primer lugar a analizar su competencia (punto 1); luego, estudiará la naturaleza jurídica de los actos demandados (punto 2); posteriormente, abordará lo que concierne al fenómeno de la sucesión procesal (punto 3); luego desarrollará lo referente al alcance del derecho de propiedad agraria y las etapas del procedimiento de extinción de dominio (punto 4); para finalmente, analizar el caso concreto y pronunciarse sobre los cargos formulados (punto 5).

##### **1. La competencia para conocer del caso objeto de estudio**

La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, es competente para conocer en única instancia de las acciones de revisión que interpongan los sujetos afectados, contra los actos administrativos de extinción de dominio agrario, de conformidad con lo establecido en el artículo 128.9 del Código Contencioso Administrativo y el artículo 13.8 del Acuerdo 58 de 1999 del Consejo de Estado.

##### **2. La naturaleza jurídica de los actos demandados.**

La naturaleza de las resoluciones demandadas, es un aspecto fundamental, en atención a que la normativa vigente concibe la acción de revisión sólo frente a actos administrativos de extinción de dominio agrario o contra aquellos que decidan el fondo de los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos<sup>12</sup>, es decir, manifestaciones de la voluntad, en ejercicio de la actividad

---

<sup>12</sup> En efecto, prescribe el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo: "Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos

propia de las autoridades administrativas con capacidad de producir efectos frente a un sujeto de derecho o ante un grupo determinado o indeterminado de ellos, de manera indiferente a la anuencia de éstos.

El Instituto Colombiano de Reforma Agraria como organismo de carácter administrativo tuvo su fundamento en lo dispuesto en los artículos 76 de la Constitución Política de 1886<sup>13</sup> y 5 del Decreto – Ley 1050 de 1968<sup>14</sup>; la primera disposición referenciada confía al legislador la tarea de determinar la estructura de la administración nacional, así como la creación, supresión y fusión de los establecimientos públicos; por su parte, el legislador señaló que el objetivo de estas instituciones es la atención de funciones administrativas y la prestación de servicios públicos.

Adicionalmente, el artículo 2 de la Ley 135 de 1961<sup>15</sup>, preceptúa que el INCORA es un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y desarrollo rural, con patrimonio propio, personería jurídica y autonomía administrativa y financiera. El objeto fundamental de esta entidad fue 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. Por ello, al ser parte de la rama ejecutiva del poder público se integraba a la Administración pública de acuerdo con el criterio funcional consagrado en el artículo 39 de la ley 489 de 1998:

***“Integración de la Administración Pública. La administración pública se integra por los organismos que conforman la rama ejecutiva del***

---

administrativos...” Más adelante señala la misma disposición que esta acción puede también interponerse contra “circulares de servicio” y contra “actos de certificación y registro”; la jurisprudencia de esta Corporación, ha señalado, sin embargo, que en estos casos, estas manifestaciones deben producir también efectos jurídicos frente a terceros, es decir deben detentar los elementos propios de los actos administrativos. Sobre este punto pueden consultarse las siguientes providencias de esta Corporación: Sección cuarta, Sentencia de enero 22 de 1988, Consejero Ponente: Hernán Guillermo Aldana Duque; Sección Primera. Sentencia del 14 de octubre de 1.999 expediente No. 5064, Consejero Ponente: Manuel Urueta Ayola; Sección Primera, Sentencia del 16 de febrero de 2001, expediente No. 3531 Consejera Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero. Adicionalmente la revisión se encuentra consagrada en el artículo 136.5 del C.C.A.: “la acción de revisión contra los actos de extinción de dominio agrario o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos deberá interponerse dentro de los 15 días contados a partir del día siguiente de su ejecutoria. Para los terceros el término de caducidad es de 30 días...”

<sup>13</sup> Disposición equivalente al artículo 150 de la Constitución de 1991.

<sup>14</sup> Norma derogada por la Ley 489 de 1998.

<sup>15</sup> El Instituto de Reforma agraria fue suprimido por el Decreto 1292 de 2003.

*poder público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente **tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado.** La Presidencia de la República, los ministerios y los departamentos administrativos, en lo nacional, son los organismos principales de la administración." (Subraya la sala)*

Tal como se señala en la doctrina colombiana, los establecimientos públicos constituyen la concreción de la necesidad de crear personas jurídicas diferenciadas del Estado, *"para ejercer de manera más técnica y especializada algunas funciones propias de aquel."* Por lo tanto, se está ante un traslado de competencias a un ente autónomo que busca una mayor eficiencia y agilización en la prestación de un servicio público o en el cumplimiento de una función típicamente administrativa. En otros términos, la actividad se desliga del nivel central para *"poner su gestión en manos expertas."*<sup>16</sup>

Del anterior razonamiento se puede deducir fácilmente que las competencias encomendadas a estos entes constituyen verdadera función de carácter administrativo. Se puede constatar, sin dificultad, y es ejemplo de ello en el ordenamiento jurídico cuando se fijaron como funciones del Incora: el establecimiento de los servicios de apoyo a la población campesina y propietarios en los procesos de adquisición de tierras; el otorgamiento de subsidios directos que permitan la adquisición de fincas rurales a hombres y mujeres de escasos recursos; la determinación de aquellas zonas en las que deben cumplirse los programas a su cargo; la adquisición de tierras a través del procedimiento de negociación directa; la expropiación de predios para cumplir la finalidad de reforma agraria; la 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 y facilitar el saneamiento de la propiedad privada; la extinción de dominio; entre otras.

De la naturaleza misma del Incora, se concluye que las competencias a él asignadas se materializaron por medio de la expedición de actos administrativos. En este supuesto se encuentran las resoluciones 03917 de 1990, 58 de 1990,

---

<sup>16</sup> ROGRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo. General y Colombiano. Madrid, Temis. 2008. Pág. 109 y ss. Esta noción es coincidente con la ofrecida por la literatura italiana al referirse a los llamados entes de carácter instrumental., es decir, unidades administrativas vinculadas a un ministerio al cual por razones técnicas, se les ha otorgado personalidad jurídica y autonomía. Su principal tarea es la de ser un ejecutor respecto de las decisiones del ente al cual está adscrito. De igual modo, mediante esta clase de organismos administrativos se desarrollan servicios públicos que el Estado por razones organizativas ha decidido descentralizar para diferenciarlos de las competencias que ejerce la nación como persona jurídica. GIANNINI, Massimo Severo. Diritto Amministrativo. Milán, Giuffrè editore. .1993.

0271 de 1993 y 031 de 1993, expedidas por el Gerente General del INCORA y aprobadas por su Junta directiva, al ocuparse de declarar "...extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado sobre la totalidad de los predios rurales denominados EL SOCORRO Y CANDILEJAS." Del contenido de las normas demandadas, se deriva, de manera indiscutible, que las decisiones administrativas son la finalización de un procedimiento de extinción de dominio; esto, sin duda, evidencia no sólo una manifestación de la voluntad de una autoridad de carácter administrativo sino también la producción de efectos directos que afectan situaciones jurídicas.

En este orden, la capacidad de trazar efectivas reglas de conducta en desarrollo de lo prescrito por el legislador, con alcances particulares y de obligatorio cumplimiento por parte de los destinatarios de estas disposiciones, denota la verificación de los elementos propios del acto administrativo como son: (1) manifestación unilateral de la voluntad de la administración o de la entidad pública o el particular en ejercicio de la función administrativa, (2) capaz de producir efectos jurídicos frente a otros sujetos de derecho (3) sin necesidad de contar con su anuencia para ello. Cosa diferente es el aspecto referente a la procedencia de la acción de nulidad simple contra actos administrativos cuyos efectos no son generales sino particulares, aspecto que será abordado en esta providencia en el evento de que no se pruebe la excepción de cosa juzgada propuesta por el demandado.

### **3. La Sucesión Procesal.**

Como ha señalado esta Corporación,<sup>17</sup> la sucesión procesal se genera cuando se da la sustitución de una parte por otra persona natural o jurídica que está fuera del proceso. Esta circunstancia trae como consecuencia obvia el que si se da uno de los supuestos contemplados en el artículo 60 del C.P.C, quien sustituye entra a ocupar el lugar que ocupaba en la relación jurídico procesal el sustituido, relación que no se ve afectada, pues quien en ella ingresa tiene los mismos derechos, cargas y obligaciones que tenía aquel que es remplazado.

Una de las situaciones previstas por el legislador para que opere la sucesión procesal es precisamente la extinción de la persona jurídica que es demandante o demandada en un proceso cuando opera su liquidación. En este caso, la

---

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia de Julio 27 de 2005. M. P. María Helena Giraldo Gómez. Exp. 00110-01 (AG)

jurisprudencia ha considerado que la verdadera sucesión ocurre cuando la entidad de carácter administrativo ha sido efectivamente liquidada y es reemplazada en sus obligaciones por otra, a la cual se le trasladan en virtud de norma expresa los bienes, derechos y obligaciones.<sup>18</sup>

Mientras esto sucede, “...la Entidad que en el curso de un proceso judicial es objeto de disolución o liquidación da paso a una nueva persona, conformada por la Entidad seguida de la sigla EN LIQUIDACIÓN, cuyo representante ya no será su Gerente sino el LIQUIDADOR y cuya existencia está limitada exclusivamente a los actos dirigidos específicamente a la cancelación del pasivo de la misma”.<sup>19</sup>

Si por la duración del proceso la entidad efectivamente desaparece, deberá asumir su posición aquella que, en virtud de norma expresa, tenga la obligación de continuar con su adelantamiento. Dos son las posibilidades que pueden llegar a darse: 1. La norma confía la asunción de los procesos judiciales a la persona jurídica que como consecuencia de la liquidación o disolución asume las competencias de la entidad que desaparece o; 2. Se opta por radicar la obligación de asumir los procesos en que la entidad que desaparece sea parte a un ente administrativo distinto del que asume sus competencias. En el caso objeto de estudio se presentó el segundo supuesto: el INCODER asumió las competencias propias del INCORA en materia de ejecución de la política agraria, pero el adelantamiento de los procesos en que éste fuera parte (en calidad de demandante o demandado) se confió al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>20</sup>.

En consecuencia de lo anterior, el proceso puede proseguir como si el

---

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> Artículo 2° del Decreto 4915 de 2007: Procesos Judiciales. El Gerente liquidador deberá continuar atendiendo dentro del proceso de liquidación los procesos judiciales y demás reclamaciones en curso o los que llegaren a iniciarse dentro de dicho término, hasta tanto se efectúe la entrega de inventarios al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y/o Instituto que asuma la ejecución de la política agropecuaria y de desarrollo rural. Así mismo, deberá presentar al Ministerio del Interior y de Justicia, Dirección de Defensa Judicial de la Nación, un inventario de todos los procesos judiciales y demás reclamaciones en las cuales sea parte la entidad, como también, cuando ello sea procedente, deberá archivar los procesos y reclamaciones, con sus respectivos soportes y en los términos señalados por las disposiciones legales vigentes. “El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumirá, una vez culminada la liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, en Liquidación, los procesos judiciales y reclamaciones en que fuere parte dicha entidad, a excepción de los procesos y reclamaciones que se relacionen con los bienes inmuebles que hacen parte del Fondo Nacional Agrario que serán asumidos por la entidad que tenga a su cargo la ejecución de la política agropecuaria y de Desarrollo Rural y cada entidad que recibe asumirá las obligaciones derivadas de estos procesos y reclamaciones”. (Subraya la Sala)

demandado original subsistiera, toda vez que el fondo del litigio se mantuvo inalterado por la desaparición del ente administrativo; por tanto, y en virtud del artículo 62 del CPC, el sucesor (el Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural), debió tomar el proceso en el estado en que se encontraba, razón por la cual es posible que la Sala se pronuncie con independencia de que éste no haya concurrido, pues aún así, y de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 60 del CPC respecto de él la sentencia que se profiera produce plenos efectos.

#### **4. *La extinción de dominio como potestad del INCORA por incumplimiento de la función social de la propiedad.***

##### ***a. La propiedad y el derecho agrario como función social***

Sin lugar a dudas, una de los principales legados de las revoluciones liberales fue el reconocimiento del derecho de propiedad privada. Esta garantía respondió a un modelo de Estado en el que lo más importante era el valor libertad como límite imponderable a la actividad de los diferentes poderes públicos. De este modo, el derecho de propiedad se concibe desde la individualidad y soporta no sólo el modelo económico sino también el político de una clase social determinada.<sup>21</sup> En efecto, sobre derechos de connotación individual gravita la nueva sociedad y éstos no sólo son conquistas del hombre frente a las arbitrariedades del poder sino que, como en el caso de la propiedad, son piezas fundamentales en el objetivo de conseguir riqueza, de forma tal que la única función social posible era la obtenida de la sumatoria de diversas iniciativas individuales<sup>22</sup>.

En este contexto surgen las diferentes codificaciones civiles que al consagrar el derecho de propiedad, permiten un poder autónomo de disposición, un derecho subjetivo que asegura su carácter absoluto, pues la única limitación posible se traduce en no vulnerar los derechos de otros propietarios. En palabras del juez constitucional, se concibe una relación entre el sujeto y el bien, desprovista de obligaciones; por lo tanto, se trata de una estructura excluyente, alejada y diferenciada de la esfera pública.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Giannini describe este fenómeno calificando a la sociedad posrevolucionaria de “sociedad Monoclase”. Cfr. GIANNINI, Massimo Severo. Diritto Amministrativo. Volume Primo. 1970. Pág. 35.

<sup>22</sup> Cfr. Corte Constitucional Sentencia C – 006 de enero 18 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>23</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T – 427 de agosto 28 de 1998. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Se construyó un modelo en el que la propiedad constituía un derecho absoluto de disposición, sujeto a un único régimen de derecho privado y cuya máxima garantía está en la facultad que tiene el titular, de goce y utilización. Bajo este esquema, las posibilidades del legislador son limitadas; éste impone restricciones al ejercicio del derecho, pero éstas no afectan su contenido al ser externas al mismo. En otras palabras, el dominio se condiciona a que pueda convivir con otros dominios existentes, por eso los condicionamientos se restringen principalmente a temas de vecindad<sup>24</sup>. El derecho de propiedad se torna ilimitado al no postularse “...una función social que deba cumplir la propiedad, ni ordenarse sacrificio alguno en aras de la comunidad. Simplemente, se introduce la regla racional del derecho, con el objeto de dirimir los conflictos que se suscitan entre propietarios”<sup>25</sup>.

Esta forma de concebir el derecho de propiedad encontró en su momento una razón de ser en el artículo 669 del CC, puesto que en este precepto se dispuso que es “un derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella **arbitrariamente**,<sup>26</sup> no siendo contra ley o contra derecho ajeno.” Como puede observarse, la visión asumida en Colombia en las últimas décadas del siglo XIX para el legislador era claramente individualista, en palabras de la doctrina, las limitaciones que éste impuso en nada afectaban al derecho ya que se ubicaban en la periferia del mismo<sup>27</sup>.

Aunque la disposición del Código Civil sigue vigente, la realidad en la que ésta se profirió dista de ser la misma, dados los cambios sociales, económicos y sobre todo constitucionales que operaron en el siglo XX. La consolidación del modelo de Estado social de derecho, la necesidad de intervención de las autoridades públicas en variados sectores de actividad, la concreción de la igualdad material y la conformación de sociedades pluralistas, son apenas unos de los múltiples factores que ocasionaron que el concepto de libertad sobre el cual se cimentaba la propiedad privada fuera replanteado.

En el nuevo paradigma, el derecho de propiedad privada debe ser objeto de revisión en sus rasgos distintivos. Si la sociedad se caracteriza por buscar la

---

<sup>24</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo. “Actuación pública y privada en el Derecho Urbanístico”. En: Revista Española de Derecho Administrativo. Madrid, Civitas. 1974.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> El término “Arbitrariamente” Fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional por considerar que la misma no respondía a la función social que debe caracterizar a la propiedad privada. Corte Constitucional. Sentencia C – 559 de agosto 19 de 1999. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>27</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo. “Actuación pública... Ob. Cit. Pág. 82.

equiparación, es apenas consustancial que no pueda hablarse de garantías absolutas. Esto tiene una dimensión práctica evidente: la ley ahora no sólo puede ocuparse de los límites externos del derecho, también puede entrar a ocuparse de la conformación de su contenido, condicionando su ejercicio al cumplimiento de determinadas obligaciones. En efecto, como su en momento sostuvo García de Enterría, más que una restricción es una verdadera delimitación, en la que ya no se busca únicamente “*articular en un sistema los derechos de todos entre sí*” sino también articular los “*derechos de cada uno con los de la colectividad*”<sup>28</sup>.

Esta perspectiva de delimitación del contenido mismo del derecho de propiedad se aparta de la visión individualista de la que se hizo mención líneas atrás, pues hoy día surge la posibilidad de imposición de obligaciones específicas, que no son excepcionales al derecho sino verdaderos elementos conformadores. Esto ha permitido que se afirme que en la actualidad el contenido del derecho de dominio no es unívoco sino heterogéneo, en virtud a que desde un punto de vista constitucional continúa siendo una garantía de orden individual, pero ya no puede considerarse apartada de las necesidades colectivas y por ello se le imprime una función social y ambiental.

En Colombia este cambio de visión fue plasmado en la reforma constitucional de 1936, la cual, entre otros aspectos, modificó el artículo 36 de la carta política, consagrando el derecho de propiedad de la siguiente forma:

*“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 cámara”.* (Subraya la Sala)

La reforma constitucional reflejó los cambios que la propiedad como institución jurídica experimentó para adaptarse a los diferentes requerimientos económicos; el derecho de dominio dejó de ser simplemente un derecho subjetivo y en palabras

---

<sup>28</sup> Cfr. García de Enterría, Eduardo. “Actuación pública... Ob. Cit.

de Duguit se transformó en una función social, por lo cual los casos en los que aquél puede afectar la riqueza para beneficiar a la colectividad se vuelven más numerosos. De esta circunstancia se derivan dos consecuencias: 1. El propietario tiene el poder de utilizar la cosa para satisfacer necesidades individuales; 2. El propietario tiene el deber de emplear la cosa en la satisfacción de necesidades comunes, puesto que el disfrute y goce de un derecho sólo es posible si este sirve a la interdependencia social<sup>29</sup>.

La nueva realidad constitucional pronto se vio reflejada en el ordenamiento jurídico con la expedición de variadas leyes que desarrollaban la función social de la propiedad en diferentes ámbitos. Un ejemplo de ello, lo constituye precisamente la ley 200 de 1936, denominada como ley de reforma agraria, cuya finalidad principal 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 del dominio.

El proceso de delimitación del derecho de dominio descrito en los apartes precedentes fue reiterado por el constituyente en el año 1991, ya que la nueva Carta Política en el artículo 58 al consagrar la garantía del derecho de propiedad privada no sólo le volvió a asignar una función social, sino que además le atribuyó una función ecológica como uno de sus elementos intrínsecos. La disposición en comento preceptúa:

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

La regulación constitucional trae una consecuencia específica: la institución ya no se identifica exclusivamente con la propiedad privada regulada por el código civil, ésta es sólo una especie respecto del género, por lo que en la actualidad no se

---

<sup>29</sup> DUGUIT, León. Las Transformaciones del Derecho Público y Privado. Granada, Comares. 2007.

está ante un solo régimen jurídico sino frente a una multiplicidad de regulaciones “...según la clase de bien y las exigencias concretas de la función social”.<sup>30</sup>

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 concretas<sup>31</sup>.

En el ordenamiento jurídico colombiano el derecho agrario se erige como un régimen diferenciado de la propiedad, respuesta directa de la industrialización y del cambio que para la población supuso el crecimiento de las urbes, la falta de oportunidades en las áreas rurales y el consecuente desplazamiento masivo del campo a la ciudad. Esta realidad, no afectó el que la tierra siga siendo una base importante del sustento económico de la sociedad y que frente a la acumulación desmedida de riqueza por la conformación de grandes latifundios, el derecho ofrezca respuestas que buscan la redistribución y sobre todo, evitar la improductividad mediante la habilitación para el cultivo como única forma de asegurar que el campesino pueda alcanzar una vida digna y no se vea obligado a buscar aquellas condiciones equitativas de las carece en las ciudades<sup>32</sup>.

Son estas las circunstancias que el legislador tuvo en cuenta en el momento de expedir las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y la ley 160 de 1994 (actualmente vigente<sup>33</sup>), mediante las cuales se crea o institucionaliza el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y se establecen subsidios para la adquisición de tierras. 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

---

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 006 de 1993. *Ob. Cit.*

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia T -427 de 1993. *Ob. Cit.*

<sup>32</sup> MARSÁ VARCELLS, Plutarco. “*Derecho Agrario y Derecho Civil*”. En: Revista de Estudios Agrosociales No. 72. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 1970.

<sup>33</sup> Aún cuando la ley 160 de 1994 fue derogada por la Ley 1152 de 2007, esta fue declarada inexecutable mediante la Sentencia C – 175 de 2009, razón por la cual en la actualidad se encuentra vigente.

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 otros<sup>34</sup>.

Es la consecución de los objetivos mencionados, lo que permite afirmar que la propiedad rural ha tenido en Colombia un verdadero proceso de “*publicación*”<sup>35</sup>. Si bien es cierto que algunos de sus elementos siguen soportándose en el derecho civil, también es verdad, que precisamente por la función social y ecológica que le es inherente, en la actualidad no puede observarse desde un prisma exclusivamente individualista. Por tanto, es una evidencia constatable la mayor intervención del Estado en dos fases perfectamente diferenciadas: 1. En la delimitación que el legislador hace del derecho de propiedad, restringiendo las facultades de sus titulares para posibilitar su ejercicio, y; 2. mediante la creación de estructuras administrativas que se encargan no sólo de asegurar que los objetivos de la llamada “*reforma agraria*” se cumplan, sino también de cerciorarse que las limitaciones impuestas por la norma legal, para conseguir que el interés individual sea acorde con los intereses colectivos, no sean burladas<sup>36</sup>.

De este modo, se puede afirmar con la doctrina, que el contenido del derecho de propiedad rural se encuentra en las normas que conforman el denominado derecho agrario, rama del ordenamiento jurídico que precisamente “...se encamina a proteger a las personas que viven en el campo y a los bienes que en él se radican, no sólo en su aspecto estático, sino también en el dinámico cuando actúan conjuntos, constituyendo la empresa agraria como base de la producción

---

<sup>34</sup> Cfr. Artículo 1 de la Ley 160 de 1994.

<sup>35</sup> Término utilizado por la Doctrina española para explicar el fenómeno en virtud del cual sectores de actividad dejan de regirse por normas de derecho privado y se trasladan a un régimen de derecho público.

<sup>36</sup> MARSÁ VARCELLS, Plutarco. “*Derecho Agrario... Ob. Cit.*”

*agrícola*<sup>37</sup>. Por ello, se puede decir, junto con la Corte Constitucional, que la función social de la propiedad agraria, sobre todo de aquellos terrenos adjudicados por el 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”<sup>38</sup>, 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,<sup>39</sup> etc.

Respecto de la función social de la propiedad agraria la doctrina ha indicado:

*“...si la tierra agraria vale por lo que produce en frutos, y si para obtener de ella tales frutos debe ser explotada por el hombre, que en esa forma provee a los pueblos de sus alimentos o productos más esenciales, está claro que la función social de la tierra agraria es producir. Si no produce, no cumple su función social (es el caso de las tierras llamadas ociosas o vagas por algunas leyes). Y si produce mal, o menos de lo que es capaz de producir, tampoco cumple su función social (es lo que algunas leyes llaman tierras inadecuadamente explotadas). Y si su explotación es irracional, con peligro de degradarla, de convertirla en estéril, tampoco cumple su función social, porque a diferencia de la tierra piso, su explotación debe hacerse conservando su fertilidad, su capacidad de producir frutos renovadamente, porque es eso, un recurso natural renovable, cuya conservación compete a la sociedad. En consecuencia: la tierra agraria no trabajada, o insuficientemente trabajada, o mal trabajada, no cumple su función de producir para quien la explota o la tiene ni para la sociedad o la comunidad. La Ley agraria debe intervenir para que ello ocurra, reconociendo derechos sobre la tierra agraria solamente cuando se le hace cumplir su función de producir la mayor y mejor producción eficientemente, y, desde luego, imponiendo a los particulares que explotan o son tenedores de la tierra agraria obligaciones correlativas a dicha función productiva”.*<sup>40</sup> (Subraya la Sala).

De lo anterior se deduce que la función social de la propiedad rural no es cumplida si la tierra es mal o insuficientemente trabajada, circunstancias que se presentan si el sistema de distribución de las parcelas no se asegura a la mayor parte de la población campesina, o en aquellos casos en los que aún cuando se

---

<sup>37</sup> *Ibíd.*

<sup>38</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 595 de diciembre 5 de 1995. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>39</sup> Inciso 3 del Artículo 39 de la Ley 160 de 1994.

<sup>40</sup> RICARDO CARRERA, Rodolfo. “El Derecho Agrario en las Leyes de Reforma Agraria de América Latina”. En: Revista de Estudios Agrosociales No. 48. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 1968.

tenga dominio, posesión o tenencia sobre una finca, ésta no posea la extensión suficiente para conseguir una producción eficiente.<sup>41</sup> Por este motivo, ante la necesidad de combatir el latifundio y el minifundio como formas improductivas de la tierra, se estableció por el legislador la denominada Unidad Agraria familiar como aquella “...*empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, 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 patrimonio*”<sup>42</sup>. La fijación de los criterios metodológicos para determinar su extensión corresponde a la autoridad administrativa.

Adicionalmente, para asegurar una repartición equitativa de estas unidades agrícolas familiares, el legislador impone como limitaciones al derecho de propiedad: 1. La prohibición de que un solo titular pueda ejercer dominio, posesión o tenencia a algún título, de más de una unidad agrícola familiar<sup>43</sup>; 2. la prohibición de su fraccionamiento por debajo de la extensión determinada por el Incora (hoy Incoder)<sup>44</sup>; 3. La prohibición de adjudicación a aquellas personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos legales mensuales<sup>45</sup>; 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<sup>46</sup>; 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<sup>47</sup>, y; 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<sup>48</sup>.

---

<sup>41</sup> FRANCO GARCÍA, José María. “*La Importancia de las Instituciones Legales en el Desarrollo Agrario*”. En Revista de Estudios Agrosociales No. 67. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 1969.

<sup>42</sup> Artículo 38 de la Ley 160 de 1994.

<sup>43</sup> Artículo 40.5 de la Ley 160 de 1994.

<sup>44</sup> Artículo 44 de la Ley 160 de 1994.

<sup>45</sup> Artículo 71 de la Ley 160 de 1994.

<sup>46</sup> Artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

<sup>47</sup> Artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

<sup>48</sup> Artículo 73 de la Ley 160 de 1994.

En consecuencia, y de lo expuesto hasta el momento, se pueden enumerar como características del derecho de propiedad agraria 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)<sup>49</sup>.
- b. El poder reconocido se ejerce 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<sup>50</sup>.
- 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<sup>51</sup>.
- 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<sup>52</sup>.
- 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

---

<sup>49</sup> SANZ JARQUE, Juan José. *“La Propiedad de la Tierra como Institución Jurídica Base del Derecho Agrario, en su Nueva Concepción Funcional”*. En: Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros No. 200. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 2003.

<sup>50</sup> DE LA CUESTA SAENZ, José María. *“El Estatuto Jurídico del Suelo con Destino Agrario.”* En: Derecho Privado y Constitución No. 3. Madrid, 1994.

<sup>51</sup> BALLARIN MARCIAL, Alberto. *“Derecho Agrario y Reforma Agraria”*. En: Revista de Estudios Agrosociales No. 79. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 1972.

<sup>52</sup> BALLARIN MARCIAL, Alberto. *“Principios Generales de la Reforma Agraria Integral”*. En: Revista de Estudios Agrosociales No. 52. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 1965.

acuerdo con los requerimientos traídos por la ley, a expropiación, extinción del dominio o reversión<sup>53</sup>.

- 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 ley.

Vistas así las cosas, y teniendo en cuenta las connotaciones del derecho de propiedad agraria, la autoridad administrativa puede exigir condicionamientos para su ejercicio siempre y cuando fundamente el desarrollo de su competencia en una norma de carácter legal, comoquiera que la delimitación de un derecho es una atribución que escapa a la función administrativa. No obstante, una vez delimitado el derecho, la ley puede confiar a la Administración la materialización de la regulación hecha mediante tres formulas: 1. define el contenido mínimo del derecho y deja que la Administración mediante la expedición de actos generales complemente o complete la delimitación en una labor de adaptación de la regulación legal a variadas realidades<sup>54</sup>; 2. toma decisiones de contenido particular en una labor de subsunción para hacer posible la materialización del derecho<sup>55</sup>; 3. realiza una labor de asegurar que los condicionamientos exigidos por el legislador se cumplan mediante la constatación de requisitos y la exigencia de autorizaciones para poder ejercer el derecho<sup>56</sup>.

*b. La extinción de dominio como forma de garantizar la función social de la propiedad rural.*

La constitución política no permite el ejercicio arbitrario del derecho de propiedad, de allí que condiciona su ejercicio al cumplimiento de obligaciones de connotación social: Sólo de este modo puede entenderse que un derecho de tradición subjetiva e individual sea compatible con las necesidades colectivas y de esta forma se asegura la vigencia de un orden justo conforme a lo establecido en el artículo 2º. Así las cosas, no es suficiente que en el ordenamiento jurídico colombiano se reconozca el derecho de dominio, es necesario que éste sea adquirido de manera

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*

<sup>54</sup> En el caso de la propiedad Urbana, la ley delimita las clases de suelo y usos que pueden darse en los diferentes municipios, pero serán los planes de ordenamiento territorial los que decidan las necesidades concretas de suelo rural, de protección, urbano y de expansión urbana, así como los diferentes usos residenciales, industriales o comerciales que puedan darse.

<sup>55</sup> Ejemplo de ello, los procedimientos de expropiación o de extinción del dominio.

<sup>56</sup> El caso objeto de debate: la necesidad de autorización de la autoridad agraria para poder enajenar un bien rural que haya sido objeto de adjudicación.

lícita y su disfrute efectivo se realice de forma que *“no prevalezca el egoísmo sobre los intereses generales”*<sup>57</sup>.

La Corte Constitucional ha indicado que de la lectura conjunta de los artículos 34 y 58 de la Constitución se derivan las exigencias de que la propiedad sea adquirida mediante título lícito y que se ejercite de acuerdo con su función social y ecológica; por ende, se encuentre limitada por razones de utilidad pública o interés social. Así, en el primer supuesto, es posible la extinción del dominio por querer expreso y directo del constituyente, mientras que en el segundo se supedita a la regulación que de la figura haga el legislador en ejercicio de su libertad de configuración<sup>58</sup>.

De este modo, 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 que se concretan en la regulación de regímenes especiales: legislación agraria, minera, urbana o ambiental.

Ahora bien, como señaló la Sala en el aparte precedente la facultad de disposición sobre los bienes se protege como núcleo básico del derecho de dominio, sin embargo esto no significa que no se puedan imponer límites que la hagan compatible con un beneficio social, por ello *“...cuando el propietario, pese haber adquirido justamente su derecho, se desentiende de la obligación que le asiste de proyectar sus bienes a la riqueza social y del deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables, incumple una carga impuesta legítimamente por el Estado, y éste, de manera justificada puede optar por declarar la extinción de su derecho”*<sup>59</sup>.

Por otro lado, debe sostenerse junto con la doctrina que la extinción de dominio es *“...la más severa forma de intervención estatal [como quiera que su implementación supone] la pérdida del derecho. Con todo, éste no desaparece, simplemente fenece la titularidad en cabeza de quien hasta entonces era su*

---

<sup>57</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 740 de 28 de agosto de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>58</sup> *Ibídem*.

<sup>59</sup> *Ibídem*.

*propietario y opera su traspaso a favor del Estado*<sup>60</sup>.” Por este motivo, puede afirmarse que se trata en estricto sentido de una prerrogativa de poder, de una potestad<sup>61</sup> que sólo puede ser ejercida por la administración previa habilitación legal. Consecuencia de esto, es la necesidad de someter su aplicación al necesario cumplimiento de un procedimiento administrativo previo, “...integrado por una cadena de actos, de ninguno de los cuales puede prescindir la administración porque no se trata de una facultad discrecional sino reglada<sup>62</sup>.” Así mismo, es una facultad que se traduce en una actividad de concreción que conlleva la expedición de un acto administrativo individual contentivo de una decisión desfavorable, en la cual además de aplicarse los principios de razonabilidad y proporcionalidad se debe precisar con exactitud los bienes sobre los que recae, la persona afectada<sup>63</sup> y los motivos que la justifican.

Es la máxima intervención sobre el derecho a la propiedad, porque a diferencia de figuras como la expropiación, su esencia radica en la no generación del derecho a ser indemnizado<sup>64</sup>. Por esta razón, la doctrina nacional ha identificado los requisitos que debe cumplir la institución para ser correctamente aplicada; por consiguiente, la extinción de dominio debe ser decretada por autoridad competente (juez o administración según el caso), la cual debe motivar su decisión en una causa establecida expresamente en la ley (causa extinctionis) y luego de adelantar un proceso o procedimiento en el que se garantice el derecho de defensa y contradicción<sup>65</sup>. Solo de esta manera se racionaliza “...la potestad extintiva del poder público y [se] concilia con garantías fundamentales del Estado social de Derecho [las cuales aseguran] la publicidad del trámite y de sus determinaciones, la participación del afectado y de terceros interesados, [para de esta forma otorgar al afectado] auténticas oportunidades de defensa de su derecho, que le permitan realizar una oposición real a las pretensiones y a los señalamientos estatales y cuestionar tanto aspectos formales (procedimiento, competencia, etc.) como materiales (configuración de la causal invocada, valoración de los medios de prueba, etc.) de su actuación<sup>66</sup>.”

---

<sup>60</sup> SANTAELLA QUINTERO, Héctor. El Régimen Constitucional de la Propiedad Privada y su Garantía en Colombia. Análisis Fundamentado en el Estudio de la Garantía de Propiedad Privada en los Ordenamientos Jurídicos Alemán y Español. Tesis Doctoral. Universidad Autónoma de Madrid. 2011. En: [www.biblioteca.universia.net/html-bura/ficha/params/id/52475417.html](http://www.biblioteca.universia.net/html-bura/ficha/params/id/52475417.html)

<sup>61</sup> *Ibidem*.

<sup>62</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de mayo 6 de 1969. M. P. Jorge A. Velásquez. Exp. 638.

<sup>63</sup> SANTAELLA QUINTERO, Héctor. El Régimen... *Ob. Cit.* Pág. 649.

<sup>64</sup> *Ibidem*. Pág. 653.

<sup>65</sup> *Ibidem*. Pág. 656.

<sup>66</sup> *Ibidem*. Pág. 659 y 670.

En materia rural, la extinción de dominio se encontraba regulada, en el momento de expedirse los actos administrativos demandados, en las Leyes 135 de 1961 y 4ª de 1973, normativa que de manera expresa señalaba que esta potestad constituye un desarrollo directo de la función social de la propiedad, puesto que todo propietario de un inmueble rural está obligado a usarlo y explotarlo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementaras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica<sup>67</sup>.

En este contexto, se fijó la *causa exstintionis* al entender que se incumplía la función social de la propiedad y por ende había lugar a la iniciación del procedimiento de extinción de dominio cuando sobre el fundo rústico se dejaba de ejercer la posesión en los términos explicados en el párrafo precedente, durante tres años consecutivos<sup>68</sup>. La única justificación de inactividad era demostrar que la causa de la misma se debía a un fenómeno de fuerza mayor o de caso fortuito, de forma tal que el acacimiento de tal circunstancia interrumpía el término establecido en la ley para beneficiar al propietario<sup>69</sup>, quien de todas formas debía probar la existencia de explotación económica anterior a la ocurrencia de los hechos imprevisibles e irresistibles que impidieron el aprovechamiento<sup>70</sup>. Así mismo, aquello cultivado por terceros que no reconocían la calidad de dueño al propietario, no se podía tener en cuenta para demostrar la explotación económica<sup>71</sup>.

La autoridad competente para decidir sobre la extinción de dominio era el INCORA quien podía iniciar el procedimiento de oficio, a solicitud de los procuradores agrarios o petición de cualquier persona<sup>72</sup>. Para iniciar el procedimiento administrativo era indispensable que la autoridad administrativa se informara sobre el estado de explotación o de abandono en que se encontrara el predio, y para ello podía ordenar: el estudio de la información suministrada por los propietarios o peseedores y requerirlos para que complementaran o aclararan lo proveído cuando el Instituto lo considerara insuficiente; la práctica de visitas y de aquellas diligencias que considerara necesarias, y; la solicitud a las oficinas de instrumentos públicos de expedición de certificación en la que constara quien era

---

<sup>67</sup> Ver artículo 2º de la Ley 4ª de 1973 (modificó el artículo 1º de la ley 200 de 1936).

<sup>68</sup> Ver artículo 3º de la ley 4ª de 1973 (modificó el artículo 6º de la ley 200 de 1936).

<sup>69</sup> *Ibidem*.

<sup>70</sup> Artículo 3º del Decreto Reglamentario 1577 de 1974.

<sup>71</sup> Artículo 6º del Decreto Reglamentario 1577 de 1974.

<sup>72</sup> Artículo 7º del Decreto Reglamentario 1577 de 1974.

el poseedor inscrito del inmueble y si sobre éste se encontraba vigente algún derecho de uso o de usufructo o pesaba alguna hipoteca, con indicación, en caso afirmativo, del nombre del usuario, usufructuario o acreedor hipotecario<sup>73</sup>.

Si de la información obtenida se desprendía que el predio no se hallaba explotado, el Instituto debía dictar una resolución en la que se ordenaba adelantar los trámites administrativos pertinentes para decidir si se debía o no extinguir el dominio sobre todo o parte del predio. Esta resolución debía notificarse personalmente al propietario y a todos aquellos que hubieren constituido otros derechos reales sobre el inmueble o, si era del caso, debía emplazarseles en la forma prevista en el artículo 318 del C.P.C., y en caso de que no se presentaran debía designarse *curador ad litem*<sup>74</sup>. En caso de que se llegara a la conclusión de que el fundo se estaba aprovechando en los términos establecidos en la ley, así debía declararse sin que esto impidiera que en otro momento se pudiera volver a adelantar el trámite señalado si las circunstancias que se tuvieron en cuenta habían sido modificadas o la información suministrada fuera falsa, inexacta o incompleta<sup>75</sup>.

A efectos de garantizar la mayor publicidad posible, la providencia que iniciaba el procedimiento de extinción del dominio se tenía que comunicar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que se procediera a su inscripción, por lo que a partir de ese momento las actuaciones adelantadas surtían efectos frente a terceros<sup>76</sup>. En la actuación administrativa la carga de la prueba sobre la explotación económica o de la imposibilidad de aprovechamiento por fuerza mayor o caso fortuito correspondía al propietario<sup>77</sup>. Por esta razón, se estableció un término de 15 días, contados a partir de la notificación de la resolución que daba inicio al trámite administrativo para que éste pidiera el decreto de todos aquellos medios probatorios que considerara oportunos y que de acuerdo a la ley fueran admisibles<sup>78</sup>. Así se aseguraba el derecho de defensa y de contradicción, toda vez que la norma reglamentaria aseguraba que la decisión asumida por la administración sólo se profiriera cuando se hubiera permitido al propietario exponer todos aquellos razonamientos encaminados a proteger su situación jurídica. Así mismo, podían pedir pruebas el ministerio público y de oficio el

---

<sup>73</sup> Artículo 8º del Decreto Reglamentario 1577 de 1974.

<sup>74</sup> Artículo 9 del Decreto Reglamentario 1577 de 1974.

<sup>75</sup> Parágrafo del artículo 9 del Decreto Reglamentario 1577 de 1974.

<sup>76</sup> Artículo 10 del Decreto Reglamentario 1577 de 1974.

<sup>77</sup> Artículo 11 del Decreto Reglamentario 1577 de 1974.

<sup>78</sup> Artículo 12 del Decreto Reglamentario 1577 de 1974.

instituto.

No obstante lo anterior, la posibilidad de probar la explotación del inmueble se sometió a una tarifa probatoria, pues el medio idóneo para hacerlo era la práctica de la inspección ocular en la que los peritos indicaban de forma clara el estado del terreno, especificando si la vegetación original espontánea había sido objeto de desmonte y destronque, que cultivos existían o si habían señales evidentes de haber estado sometido antes a una explotación agrícola regular. Si se constataba que no existían sembrados y el propietario alegaba que habían existido durante el término fijado por la ley para la extinción del dominio, la prueba debía completarse con los siguientes medios probatorios<sup>79</sup>:

1. Presentación de declaraciones de renta y patrimonio, de las cuales se desprendiera con claridad que durante dicho término el propietario obtuvo utilidades provenientes de cultivos en el fundo o realizó y contabilizó en sus activos, inversiones sobre éste, en cuantía proporcionada a la extensión que alegue haber cultivado.
2. Copias de contratos de prenda agraria o certificados de Caja de Crédito, Industrial y Minero, que demostraran que el propietario gravó cultivos plantados en el fundo, durante el mismo término, en proporción a la extensión que alegara haber cultivado.
3. Presentación de libros de comercio debidamente registrados, o de libros de ingresos y egresos llevados conforme a las disposiciones fiscales, en los cuales apareciera con claridad la obtención de renta o la realización de inversiones, durante el mismo término, en cuantía proporcionada a la extensión que se alegara haber cultivado.

La explotación con ganado también debía probarse mediante inspección ocular, en la cual los peritos debían especificar si la extensión respectiva estaba cubierta de pastos artificiales, o si existiendo en ella sólo pastos naturales había sido objeto de desmonte o destronque de la vegetación original o de labores regulares de limpieza y conservación. Si se alegaba explotación anterior en el tiempo fijado para la extinción de dominio la prueba debía complementarse con las piezas documentales ya referenciadas. Igual regulación se aplicaba cuando lo que se

---

<sup>79</sup> Artículo 24 de la Ley 135 de 1961.

pretendía demostrar como económicamente explotadas eran tierras cubiertas de bosques artificiales de especies maderables o cuando se pretendía acreditar una actividad forestal organizada<sup>80</sup>.

Luego de practicadas las pruebas, el INCORA tenía un término de 20 días para decidir mediante acto administrativo motivado, si había lugar o no la extinción de dominio, sobre todo o parte del predio de que se tratara. La resolución que extinguía el dominio era proferida por el Gerente General pero debía ser aprobada por la Junta Directiva del instituto con el voto favorable e indelegable del Ministro de Agricultura. Contra esta providencia procedía sólo el recurso de reposición y sólo producía efectos cuando dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria a los interesados no demandaban su revisión ante el Consejo de Estado<sup>81</sup>.

Una vez explicado el alcance del derecho propiedad agraria y el procedimiento de extinción del dominio, la Sala procedera a analizar el material probatorio recaudado y a pronunciarse sobre el concepto de la violación, comoquiera que los argumentos expuestos se reflejarán necesariamente en el pronunciamiento.

## **5. *El análisis concreto del caso y el estudio del concepto de la violación formulado.***

### **5.1. *Las pruebas aportadas al proceso y los hechos demostrados.***

1. Se demostró la calidad de propietario del señor ALVARO DUARTE MORA de los predios Candilejas y el Socorro, toda vez que al expediente en varias oportunidades se allegaron copia de la escritura pública y del folio de registro inmobiliario<sup>82</sup>.

2. El señor ALVARO DUARTE MORA en el periodo comprendido entre 1976 y 1984 explotó económicamente los predios. Este hecho se encuentra probado con los siguientes documentos:

- Copias de las liquidaciones de contratos de ganado en participación con el Fondo Ganadero de Santander entre los años 1976 y 1983<sup>83</sup>.
- Comunicación de febrero 14 de 1994 emitida por el Fondo Ganadero de Santander en la que se deja constancia que el señor Duarte Mora, celebró

---

<sup>80</sup> *Ibidem.*

<sup>81</sup> Artículos 23 y 24 del Decreto 1577 de 1974.

<sup>82</sup> Folios 46 a 56 del Cuaderno 3.

<sup>83</sup> Folios 100 a 130 del Cuaderno Principal.

contratos de ganado en participación con la entidad durante los años 1974, 1975, 1976, 1978, 1981, 1982 y 1983. La última liquidación fue practicada el 29 de enero de 1984<sup>84</sup>.

- Certificaciones del Banco de Bogotá (anterior Banco de Comercio) de la solicitud de crédito bancario por parte del señor DUARTE MORA en el año 1984 y el otorgamiento del préstamo para el adelantamiento de la actividad agropecuaria<sup>85</sup>.

De igual modo, el señor ROMER GALEANO GAITÁN en su testimonio<sup>86</sup> afirmó:

*“(...) en Candilejas se sembraba arroz con riego tenían instaladas motobombas y se tomaba agua del río Sogamoso, también administraba el arroz que sembraba Álvaro Duarte Mora en la finca de propiedad de GUILLERMO OROZCO, de nombre “Clivelant”, en las dos fincas había maquinaria, un buldozer, dos combinadas John Deere, un tractor Cáceres y como ocho tractores Ford 5000, con implementos. Después se sembró plátano como en unas 8 hectáreas, en la finca Candilejas y el Socorro, aproximadamente 10 hectáreas, posteriormente, se dejó el cultivo de arroz por falta de vías y se dedicó la finca a la ganadería, allí se llevo ganado de otra finca del señor ALVARO DUARTE MORA llamada PLAYA GRANDE y se le recibió ganado en aumento al FONDO GANADERO.*

*“(...) pero se sembraban arroz, como en unas 200 hectáreas, y posteriormente, todo lo que fue la vega, es decir la parte baja, se explotó con la ganadería y la parte alta donde estaba el señor “Floro” se le dio un ganado para que él administrara allá, no era mucho.*

El señor JORGE ERNESTO TRISTANCHO cuando rindió testimonio<sup>87</sup> aseveró:

*“(...) Cuando trabajaba yo en el fondo, tenía la mayor parte de la ganadería en un 30% y el resto en agricultura, yo le veía unas 3 combinadas, como unos 5 tractores y como unas treinta personas laborando.*

*“(...) eso era arrocero, más o menos unas 300 hectáreas y el resto en ganadería, todo lo tenía explotado. PREGUNTADO: diga al despacho la cantidad de cabezas de ganado que posesía el señor ÁLVARO DUARTE MORA en las fincas referidas antes de presentarse la invasión. CONTESTÓ: que me conste del fondo eran unos 150 y de él tenía mas o menos unas 300, cuando yo entre a trabajar con él habían*

<sup>84</sup> Folios 131 del Cuaderno Principal.

<sup>85</sup> Folios 135 a 150 del Cuaderno Principal. Se aportó también copia del oficio de 16 de febrero de 1994 elaborado por la Caja Agraria en el que se afirma que en los años 1987 y 1989 se efectuó de forma normal el otorgamiento de créditos para el fomento agropecuario. No obstante, esta prueba no ofrece ningún dato relevante al proceso comoquiera que no se especifican los destinatarios de tales créditos. Folio 329.

<sup>86</sup> Folios 520 a 525 del Cuaderno Principal.

<sup>87</sup> Folios 526 a 529 del Cuaderno Principal.

*mas o menos 80 y 100 y se las robaron con sus respectivas bestias.*

*“(...) el mantenimiento de los obreros, lo hace él ahora no hay frutos porque eso está invadido; pero cuando yo era empleado del fondo y visitaba esas fincas habían como unos 80 obreros por cuenta de él.”*

El señor LUIS OROZCO ORDÓÑEZ en el momento de rendir testimonio<sup>88</sup>, además de sostener que el socorro y candilejas conformaban un solo globo, señaló:

*“(...) las fincas en total pueden tener una extensión de 900 hectáreas, sembraban arroz, cultivos tecnificados, maíz, explotación ganadera. Ellos tenían unos canales de riego para el arroz, camellones para que el río no se les metiera.*

*“(...) En que años es muy difícil es decir todo el 80, en el 84 había ganadería, maquinaria ya había permanente, cuando a él le sobraba tiempo, nos arrendaba maquinaria, hubo cultivos de maíz, uno siempre conoció a candilejas como una finca agrícola, en los últimos años, ellos tenían ganado en depósito con el fondo ganadero.”*

El señor LORENZO URIBE QUINTERO en su testimonio<sup>89</sup> expuso:

*“(...) Cuando yo conocí esas fincas era funcionario del fondo ganadero de Santander y estas fincas las conocí en explotaciones agrícolas, es decir, cultivos de maíz y arroz, en aquella época era la empresa más grande de la zona, si se tiene en cuenta que se cultivaban mas de 300 hectáreas y habían 10 a 12 maquinas grandes, tenían equipo de riego, es decir motobombas muy grandes, cultivaban el arroz con riego, recuerdo que era un campamento muy grande, eso tenían hasta una lancha donde movían parte del producido por el río Sogamoso; posteriormente, esos cultivos le fueron mermando, no se a razón de que, pero cuando yo tuve la oportunidad de volver, fue porque el fondo ganadero le entrego un ganado al señor DUARTE MORA, para su explotación ganadera. “*

3. La zona geográfica en la que se encuentran los inmuebles se ha caracterizado por contar con la presencia de grupos guerrilleros y delincuencia organizada. Este hecho se demuestra con la comunicación No. DIVO2-CD-AJ-702<sup>90</sup> proferida por el EJERCITO NACIONAL el 16 de febrero de 1994.

En oficio No. 1497 de 5 de junio el Ejército Nacional indicó:

*“sobre la presencia constante de grupos al margen de la ley, entre estos se pueden citar: una comisión o zeta de la cuadrilla Capitán Parmenio,*

<sup>88</sup> Folios 533 a 538 del Cuaderno Principal.

<sup>89</sup> Folios 539 a 543 del Cuaderno Principal.

<sup>90</sup> Folio 132 del cuaderno Principal.

*la cual hace presencia armada, este mencionado grupo está compuesto por aproximadamente 25 bandoleros quienes portan armas de largo y corto alcance, su accionar debido a sus principios de guerra son de carácter irregular, tales como retenes esporádicos, control de área, boleteo, extorsión, secuestros. Sus víctimas son las personas pudientes de la región, a las cuales le realizan un seguimiento de sus actividades, para poder cometer los plagios y otras actividades ilícitas. Una vez se cometen estos actos informan a sus familias, a quienes advierten de no dar aviso a las autoridades, pues si no lo hacen asesinarían a las personas secuestradas. En la mayoría de los casos las familias se abstienen de denunciar a estos antisociales por temor a que se lleven a cabo las amenazas. Las personas que se atreven a denunciar los plagios se dirigen al grupo UNASE de Bucaramanga, quienes reciben la información y hacen labores propias para el rescate del secuestrado.*

*“Otro grupo que delinque en el área General de puente Sogamoso, es la cuadrilla XII de las FARC, su cabecilla principal es el sujeto NN (a. Arnulfo), los integrantes de este grupo de bandoleros realiza labores de presencia e intimidación a la población habitante del sector, así mismo se efectúan secuestros, extorsiones, boleteos, contra las personas acaudaladas, quienes deben prestar ayuda y aportes económicos a lo citados antisociales.”*

En el oficio No. 65475/CE-DINTE-SUBD-OP-774 de 24 de junio de 1994<sup>91</sup> el Ejército Nacional informó:

*“En razón a que en las áreas aledañas al municipio de BARRANCABERMEJA, han hecho presencia subversivos de las FARC, ELN y del EPL disidente, la operatividad de las tropas ha sido permanente con el objeto de mantener restablecido el orden público en esta región, motivo por el cual los enfrentamientos con los antisociales han sido constantes; presentándose bajas y capturas de bandoleros, actos terroristas secuestros y extorsiones...”*

En el oficio No. 0613/BR5-BAGRA-S2-252 de abril 10 de 1997<sup>92</sup> el ejército nacional sostuvo:

*“Con el presente me permito dar respuesta a su Oficio No. 121 REF. Proceso 8338 y 8442 como actor Banco de Bogotá de fecha marzo 28 de 1997, en la jurisdicción de esta unidad táctica si existen alteraciones del orden público por parte de los grupos subversivos FARC, ELN, EPL y delincuencia común; estos grupos han delinquido en forma permanente desde la década de 1960 hasta la fecha, el sitio Puente Sogamoso también ha sido afectado por la situación antes mencionada.”*

En el informe No. 0795 COMAN COEMM de noviembre 5 de 2002<sup>93</sup> se indicó:

---

<sup>91</sup> Folios 313 a 326 del Cuaderno Principal.

<sup>92</sup> Folios 143 del Cuaderno 2.

<sup>93</sup> Folios 591 y 592 del Cuaderno Principal.

*“(...) Esta disputa entre los diferentes grupos al margen de la ley, ha ocasionado que los habitantes de las zonas urbanas y rurales de los municipios que comprenden la región del Magdalena Medio, se hayan visto inmersos dentro de este conflicto, lo que ha incidido en el incremento de violaciones los derechos fundamentales y en la comisión de conductas punibles, especialmente en los delitos contra la vida y la integridad personal.”*

4. En los inmuebles se comenzaron a presentar invasiones y problemas con grupos al margen de la ley que dificultaban su explotación económica. Si bien es cierto que el señor DUARTE MORA no adelantó ante la Inspección Departamental de Policía proceso alguno de amparo de posesión<sup>94</sup>, también es verdad que se constata en el expediente que si acudió ante otras autoridades para lograr salvaguardar su derecho de dominio ante hechos que dificultaban la explotación económica de los predios.

- Sentencia de septiembre 13 de 1982 proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Barrancabermeja<sup>95</sup>. En esta providencia se declaró que pertenece al dominio pleno y absoluto de Álvaro Duarte Mora, el inmueble real denominado Candilejas y se ordena al señor Luis Emilio Ruíz Sierra su restitución.

- Comunicación de septiembre 21 de 1983 dirigida al Gerente Regional del INCORA, en la que el Comité Veredal de Usuarios solicita que se practique una visita de inspección para aplicar la medida de extinción de dominio<sup>96</sup>.

- En comunicación de 11 de febrero de 1983<sup>97</sup> la fiscalía General de la Nación (Seccional Bucaramanga) informó al despacho que en el extinto juzgado 6º de instrucción criminal se encontró radicado un proceso por el delito de “INVASIÓN DE TIERRAS” contra Edilberto puerta Herrera, Julio Herrera Rosado, Guillermo Rodelo Blanco, Pablo Emilio Blanco, Abel Herrera, Justo Pastor Madrigal, Luis Enrique Rodríguez, Edgardo Ospina y Eustaquio Vásquez. Se indica que los hechos ocurrieron entre los meses de mayo y octubre de 1983. El denunciante fue Álvaro Ernesto Duarte Mora.

- Sentencia de febrero 19 de 1983, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial (Sala Civil). En esta providencia se confirma la Sentencia de septiembre

---

<sup>94</sup> Oficio No. 018 de febrero 20 de 1994, proferido por la Inspección Departamental de Policía Puente Sogamoso Puerto Wilches Santander. Folio 133 del Cuaderno Principal.

<sup>95</sup> Folios 1 a 26 del Cuaderno 6.

<sup>96</sup> Folio 10 del Cuaderno 3.

<sup>97</sup> Folio 134 del Cuaderno Principal.

13 de 1982 proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Barrancabermeja<sup>98</sup>.

- Comunicación de 28 de octubre de 1983<sup>99</sup> en la que se señala:

*“...SEXTO DE INSTRUCCIÓN CRIMINAL PRACTICARON DESALOJO DE VEINTISIETE FAMILIAS CAMPESINAS TENÍAN POSESIÓN DE SEIS MESES HACIENDA CANDILEJAS SOBRE RIO SOGAMOSO PUNTO EN ACCIÓN DESALOJO PRESENTANDOSE HECHOS VIOLENTS COMO LA QUEMA POR PARTE DE LA POLICÍA DE LAS VIVIENDAS PUNTO HUMILDES CAMPESINOS MIGRAN ESTA CIUDAD VICTIMAS OLA VIOLENTA CARACTERIZA MAGDALENA...”*

- En comunicación del 5 de diciembre de 1983<sup>100</sup> se consignó:

*“(...) Los campesinos que fueron desalojados recientemente por la Fuerza pública, después de haber invadido dicha finca, solicitaron la intervención del Incora, para que se les titulase las áreas ocupadas. Esta petición no fue atendida en consideración a que no era conveniente al Instituto actuar bajo estas circunstancias, pues se le tildaría de estar legalizando invasiones.”*

- Sentencia de Septiembre 18 de 1986, proferida por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. En esta providencia no se casa la sentencia de febrero 19 de 1983, proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial (Sala Civil)<sup>101</sup>.

De igual modo, el señor ROMER GALEANO GAITÁN en su testimonio<sup>102</sup> afirmó:

*“(...) Al poco tiempo se presentó una invasión de campesinos apoyados por la AMUC, en la parte alta de la finca donde vivía un señor de nombre FLORO pero no recuerdo el apellido, yo asistí allí, en compañía de un abogado, un juez, secretario y ejercito, al desalojo...”*

*“(...) en la parte plana de la finca se continuo trabajando con ganadería, se construyeron corrales de madera, y como en el año de 1986, se presentó otro problema de invasión, a raíz de eso se perdió un poco de maquinaria, inclusive ganado y la gente apoyados por la guerrilla empezó a presionar, especialmente a mí para que sacara el ganado y no volviera...”*

*“(...) el único dueño que conocí fue ALVARO DUARTE MORA, de él recibía quincenalmente el dinero para los pagos de quincenas, tanto del cultivo, como posteriormente, de la ganadería; las ventas que se hacían cuando él dejo de bajar por amenazas se las rendía a él. El ganado que existía, era de su propiedad y del FONDO GANDERO...”*

*“(...)sí, el le dejo un pedazo a cada uno, una vez yo fui con el ejército a*

<sup>98</sup> Folios 27 a 42 del Cuaderno 6.

<sup>99</sup> Folio 13 del Cuaderno 3.

<sup>100</sup> Folio 15 del cuaderno 3.

<sup>101</sup> Folios 43 a 65 del Cuaderno 6.

<sup>102</sup> Folios 520 a 525 del Cuaderno Principal.

*quemarles los ranchos, pero no se mas, porque eso era cuestión de él, inclusive, en las fechas de invasión, él bajo y habló con ellos.*

*"(...) Cuando yo me vine, se perdió ganado a raíz de eso, y a mi me cogieron y me amenazaron, cogieron la cerca y hecharon (sic) e ganado para un maizal, y todo(sic) pagarle a ese señor, yo tenía muchos problemas con esa gente, creo que hasta maquinaria se perdió de ahí."*

El señor JORGE ERNESTO TRISTANCHO cuando rindió testimonio<sup>103</sup> aseveró:

*(...) Candilejas que no se puede llegar por problemas con la guerrilla...  
(...) en este momento está por cuenta de la guerrilla, nos invadieron y no dejan trabajar, desde hace 9 años, que yo trabajo con don Álvaro y desde ese tiempo la finca está invadida*

*(...) Si, no dejaban trabajar, nosotros llevábamos gente y no la corrían, los tractores los desvalijaron, se robaban las piezas."*

El señor LUIS OROZCO ORDÓÑEZ en el momento de rendir testimonio<sup>104</sup> señaló:

*"(...) esas fincas fueron invadidas hace muchos años, no se exactamente cuando, había maquinaria, una casa muy buena no sé si todavía exista, desde que fue invadida esa finca a un mayordomo lo hicieron salir, la gente llegó y se tomó la tierra y tengo entendido que todo lo que había allá se desapareció, cuando sucedieron esas invasiones yo estaba todavía administrando la finca vecina, eso fue por el año de 1987, aproximadamente, realmente tengo entendido que no hubo negociaciones con ellos, a un mayordomo lo amenazaron de muerte, cuando invadieron esa finca nosotros nunca volvimos, pero decían que la primera invasión era la que lindaba "La Vega" con la parte alta, tierra firme, supe que el demandó la primera invasión y después también supe que hubo otra segunda invasión. PREGUNTADO: podría expresarle al despacho si usted conoce de si con ocasión de las invasiones referidas se disminuyó la producción de la finca o continuo la tarea de explotación. CONTESTÓ: yo creo que disminuyó porque a él no le dejaban ir los mayordomos, las maquinas se extraviaron, le amenazaron la gente, en fin. PREGUNTADO: Por su conocimiento personal que antecedentes podría señalarle al despacho de situaciones de orden público en la zona y concretamente en lo referente a la explotación económica de las fincas del sector. CONTESTÓ: en esa época había bastante guerrilla allá, creo que estaban el 12 o el 20 grupo de las FARC, la guerrilla no dejaba asistir, sacaba los mayordomos, creo que a uno de ellos lo iban a matar, en la zona eran frecuentes las situaciones, los vecinos no han vuelto a las fincas."*

El señor LORENZO URIBE QUINTERO en su testimonio<sup>105</sup> afirmó:

*"(...) yo deje de visitar la zona cuando me retiré del fondo ganadero de Santander cuando era empleado, me retire en abril de 1976, posteriormente, pase por la finca en mención, no estoy seguro, 5 años*

<sup>103</sup> Folios 526 a 529 del Cuaderno Principal.

<sup>104</sup> Folios 539 a 543 del Cuaderno Principal.

<sup>105</sup> Folios 520 a 525 del Cuaderno Principal.

*después, y no encontré nada de lo que yo conocía, en las tierras bajas encontré una gentesita con ranchitos y cultivos pequeños de plátano y maíz, ya no existía el galpón grande donde se guardaba la maquinaria, había un poco de chatarra botado en el patio de la casa, encontré todo desmantelado y habitado por varias familias que estaban posesionados de esos terrenos, en la región decían que ellos eran invasores. Cuando yo estuve hablando con don Álvaro que le pregunté acerca de lo que había pasado, él manifestó que había pactado con los invasores darles una finca hacía el Socorro, para que le desocuparan la parte baja, pero no supe más.”*

*“(…) en esta zona desde que se presentó la guerrilla, pues todas las fincas se han ido a menos y un número de ellas han tenido que abandonarlas, de allí en adelante se han presentado como es de conocimiento, los robos de ganado, de tractores y lógicamente las fincas se han abandonado, pues se les ha presentado el problema de las invasiones, eso es no solo ahí sino en todas partes, en esa zona por esa razón, quienes tienen su finca, hacen cualquier esfuerzo por mantenerlas administradas para evitar las invasiones que son muy acostumbradas, no sólo en esa zona sino en todas partes, esas riberas del río que son consideradas tierras muy buenas tienen mayor prelación para apoderarse de ellas.*

*“(…) si yo sé que en razón a la mala situación, suspendieron allá los cultivos, la tierra la dedicaron a la ganadería, como dije anteriormente, allá había ganado del fondo ganadero y ganado del señor DUARTE, esta explotación no tuvo éxito en razón a que se robaban el ganado y a razón a que presionaban a la gente que estaba al frente de la finca, llámense mayordomos y vaqueros para que desocuparan y por último entiendo que no les permitían vivir en las fincas ni les permitían hacer control sobre los semovientes, es más tengo conocimiento que un número de cabezas de ganado que quedó en la finca en el momento en que dejaron mas mayordomos se perdieron, un ganado y bestias, eso no aparecieron. Esos mayordomos y vaqueros eran nombrados por don Álvaro, él era el depositario o tenedor del ganado del fondo ganadero de Santander.*

*“(…) le repito que el tenía una explotación de ganado, pero se le presentaba el problema de los cultivos de que le hablé anteriormente, a la orilla del río, dentro de la finca Candilejas, entonces los ganados se pasaban a hacer daño en las mejoras o cultivos de los invasores, razón que obligó a este señor a mermar su explotación ganadera y por último a terminar con ella, puesto que la parte que se tenía dedicada a la ganadería era la parte plena, o sea la vega sobre el río Sogamoso y justo allí, fue donde se posesionaron de la tierra.”*

El señor GERMÁN ORDUZ PERALTA en el momento de rendir testimonio<sup>106</sup> señaló:

*“(…) Conocí que fue invadido y me dio mucho dolor, porque se trataba de gente que no iba a ser capaz de producir, no tenían orientación en cuanto productividad agronómica, se presume que había orientación de*

---

<sup>106</sup> Folios 546 a 550 del Cuaderno Principal.

*la guerrilla. Cuando me di cuenta, eso ya estaba invadido me dijeron que había sido con aval de la guerrilla.*

*“(…)Si ha nombrado administradores, pero todos le renuncian, porque a todos los amenazan con el problema de la invasión, es decir, se la ha impedido ejercer la administración sobre los bienes de su propiedad, es decir sobre candilejas y el socorro y sin embargo sigue buscando administradores.*

*“(…) Si la ha ejercido, a tal punto que duró 12 años peleando un pedazo de tierra con LUIS EMILIO RUIZ hasta que ganó el predio en la última instancia y le tuvieron que devolver la finca, y en esa finca está ejerciendo la ganadería, tiene ese terreno bajo su posesión lo invadido es la parte buena, la parte de abajo.”*

5. La anterior situación se vio reflejada en la explotación de los predios el SOCORRO y CANDILEJAS la cual comenzó a disminuir a medida que los problemas de invasión se intensificaban. Este aspecto se encuentra demostrado con las actas de las diferentes visitas que el INCORA practicó desde 1977 hasta 1988.

**- Resolución No. 0060 de febrero 8 de 1977, por la cual se declara que se encuentra legalmente explotado el predio rural EL SOCORRO<sup>107</sup>.**

*“(…) Al practicarse una diligencia oficiosa de visita previa, el día 12 de febrero de 1976, se constató que en su explotación se dan los requisitos exigidos por el artículo 6º del decreto 59 de 1938 en concordancia con el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, para considerar que el predio materia de las presentes diligencias se halla explotado y en consecuencia es del caso dar aplicación a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 9º del decreto 1577 de 1974.”*

**- Informe de visita previa abril 26 de 1984<sup>108</sup>:**

**“X. CONSTRUCCIONES:**

**“Sector Norte:**

*“Casa con techo de eternit, paredes en láminas de eternit y zinc, piso de cemento, se halla en regular estado y deshabitada.*

*“Contiguo a ésta se halla una estructura en hierro, sobre cimientos de cemento, sin techo, donde en época anterior, se destinó como taller y garaje de maquinaria pesada.*

**“Sector Central:**

*“Casa con techo de zinc, paredes de tabla aserrada y piso de cemento en regular estado de conservación, habitada por el ocupante Orlando Rodríguez.*

*“Establo con techo de zinc sobre horcones de madera rolliza y piso de tierra arrimada. Regular estado de conservación.*

*“Cocina anexa a la de habitación, en techo de palma, horcones de madera rolliza y piso de tierra.*

<sup>107</sup> Folios 3 y 4 del Cuaderno 5.

<sup>108</sup> Folios 60 a 65 del Cuaderno 3.

*“(...) XII.- OCUPANTES.*

*“(...) La mayoría de los mencionados, viven en caserío puente Sogamoso y su principal fuente de ingreso familiar es la pesca. Algunos construyeron sus ranchos en la parcela que habitan ocasionalmente,*

*“Los presentes en la diligencia manifestaron no tener ningún vínculo contractual con el titular del dominio.*

*“En la zona correspondiente a la topografía ondulada y el sector bajo plano, aledaño a estas pendientes, se encontraron os ocupantes a continuación relacionamos, siendo factible que alguno de éstos posean mejoras consistentes en cultivos de Pancoger dentro del predio en referencia y el colindante denominado el Socorro, que es del mismo propietario puesto que el lindero no se encuentra materializado o delimitado físicamente y en si conforman una unidad de explotación.*

*“De los 20 que inicialmente tomaron posesión en este sector de los 2 predios, en la actualidad solo se encontraron dentro de las 2 fincas de 8 de ellos, de los cuales 4 según se apreció se hallan dentro del fundo CANDILEJAS y son (...)”*

*“(...) Los anteriores alegan no tener vínculo de dependencia con el propietario.*

*“Cuando se inició la ocupación por parte de los campesinos relacionados en el oficio enviado al Gerente de la Regional Santander, estos en forma comunitaria desocolaron (sic) 4 has. aproximadamente que se implantaron de plátano y que aún se conservan por los que están dentro del predio.*

*“Existe además un conflicto desde hace 7 años por un lote de 150 has, aproximadamente, ubicado en el costado sureste, colindancia con el señor Luis Emilio Ruíz quien alega ser propietario y sobre el que existe una demanda penal por parte del dueño en un juzgado de la ciudad de Barrancabermeja.*

*“Actualmente esta área se cubre de pastos naturales enmalezados y están siendo aprovechados por el ya mencionado señor Ruíz.*

*“(...) XIII.- EXPLOTACIÓN ECONÓMICA*

*“La explotación que se ejerce actualmente es la pecuaria, en las líneas de cría y levante que se efectúa conjuntamente en los dos predios. Dicha actividad hace referencia al área plana que se halla libre de ocupantes.*

*“Los pastos implantados son escasos, observándose manchas de Angleton y Admirable. Las gramas naturales son las imperantes en los cinco potreros que se hallan fraccionados, tierras que fueron mecanizadas hace 4 años aproximadamente, donde se implantó el cultivo de arroz. En general la apariencia de estos potreros es regular, presentando 2 estados de enmalezamiento así:*

*“Aproximadamente 100 has. conforman las gramas naturales mezcladas de rastrojos densos y nutridos en edad que oscila entre los 3 y 4 años.*

*“Aproximadamente 80 has, se cubren de ramas naturales y manchas dispersas de pasto artificial, intercalados de malezas y rastrojos dispersos y bajos, donde se efectúan labores de desmalezamientos con tractor.*

**- Informe de visita previa abril 16 de 1985<sup>109</sup>:**

---

<sup>109</sup> Folios 19 a 21 del Cuaderno 4.

*"(...) VIII. CERCAS Y CONSTRUCCIONES.*

*"Por el costado oriental y occidental, existen cercas a 4 hilos sobre postes de madera en astilla, las cuales fueron construidas por el propietario inscrito.*

*"Respecto a construcciones se encontraron 13 ranchos de paja en regular estado, en donde habitan otros tantos ocupantes.*

*"(...) IX. OCUPANTES.*

*"El área total del predio se halla en posesión de 13 ocupantes que tomaron dichos terrenos el 10 de mayo de 1983, construyeron ranchos y procedieron a implantar cultivos de subsistencia, derribando el rastrojo alto que existía.*

*"Informaron que habían ocupado la finca por su estado de abandono y la necesidad de trabajar en el campo y que por ello no reconocían dominio de terceros. Actualmente no tienen parcelas individuales sino que plantan sus cultivos indistintamente en lotes dispersos en toda el área...*

*"X. EXPLOTACIÓN ECONÓMICA.*

*"Por parte del propietario inscrito, no existe ninguna clase de explotación económica.*

**- Informe de visita previa abril 20 de 1987<sup>110</sup>:**

*"(...) VIII.- CERCAS Y CONSTRUCCIONES*

*"Internamente se observan algunos trechos de cercas cuyo mal estado nos permite su utilización como tales. Los linderos oriente y occidente se encuentran cercados en alambre de púas, a 4 hilos sobre postes de madera rolliza en regular estado.*

*"Referente a construcciones se encontraron las siguientes:*

*"1 casa, techo eternit, piso de cemento, paredes de ladrillo, en regular estado. Habita el mayordomo,*

*"1 corral con cuatro divisiones, cercados a cinco varetas de madera aserrada sobre postes de madera rolliza, en regular estado.*

*"(...) IX.- OCUPANTES.*

*"Hacia el costado suroeste del predio se encuentra un sector de área aproximada de 112 has que fue ocupado por campesinos desde hace 4 años, sin tener ningún vínculo legal con el propietario inscrito y quienes no reconocen dominio de terceros...*

*"(...) Los citados anteriormente poseen el área descrita en parcelas cuya área oscila entre 3 y 5 has que cultivan en yuca y maíz. El área restante es utilizada en forma comunal para el sostenimiento de algunos semovientes. Han construidos casas en paredes de bahareque y techo de paja en donde habitan con sus familias.*

*"El señor DIOGENES NAVARRO, tiene en posesión desde hace 17 años una cabida de 5 has aproximadas que cultiva en maíz, yuca, plátano en el área de 1ha y la restante se cubre de rastrojos bajos. Construyó una casa de paja y bahareque en donde vive, no reconoce dominio alguno.*

*"Hacia la parte norte un sector comprendido entre el río Sogamoso y un dique carretable, cuya área es de aproximadamente 20 has, se encuentra ocupado por terceros desde hace más de 5 años y se halla*

---

<sup>110</sup> Folios 74 a 78 del Cuaderno 3.

en su totalidad cultivado en plátano, maíz y yuca ...

"(...) Los anteriormente nombrados han construido ranchos de paja en donde habitan por la temporada que las avenidas del río lo permitan. Las parcelas poseen área (sic) que oscila entre 2 y 3 has. No reconocen dominio alguno.

"(...) X. EXPLOTACIÓN ECONÓMICA.

"El área que no se encuentra en poder de ocupantes, aproximadamente 76 has se encuentran en el siguiente estado, respecto a su aprovechamiento económico:

"- Aproximadamente 15 has se encuentran cultivadas de maíz en desarrollo en buenas condiciones generales; este cultivo es adelantado por el mayordomo de la finca, señor JAVIER CARVAJAL, con permiso del propietario.

"- Aproximadamente 20 has conformados por sectores discontinuos, ubicados cerca de la casa principal, se cubren de gramas naturales con rastrojo de edad aproximada de 2 años.

"- Aproximadamente 688 has, se cubren de rastrojos altos, nutridos de edad superior a 6 años, intercalado, con los cuales se observan manchas de gramas naturales dispersas, algunas de ellas aprovechadas por semovientes que pastan sin ningún control.

"- Aproximadamente 40 has corresponden a sectores discontinuos de bosque natural secundario, al cual le fueron extraídas los arboles de valor comercial y cuya conservación se requiere para las necesidades de la finca.

"(...) XI. SEMOVIENTES

"Durante el recorrido del predio se observaron aproximadamente 40 cabezas de ganado vacuno y 10 equinos que pastan en los rastrojos y cuyo estado fisicosanitario es aparentemente bueno."

**- Informe de visita previa marzo 7 de 1988<sup>111</sup>:**

"PREDIO EL SOCORRO.

"(...) VIII. CASAS Y CONSTRUCCIONES.

"El lindero occidental y parte del sur se encuentran cercados en alambre de púas a 4 hilos sobre postes de madera rolliza y en hastilla(sic), en bueno y regular estado en los otros costados no existen cercas. Internamente se encontraron dos divisiones ubicadas cerca de la casa principal, construidas en alambre de púas a 3 hilos sobre postes de madera rolliza, en mal estado.

"En cuanto a construcciones se encontraron las siguientes:

"1 casa, techo eternit, piso de cemento, paredes de ladrillo, en mal estado habita el mayordomo.

"1 corral cercado a varetas de madera aserrada sobre postes de madera rolliza, en regular estado.

"(...) IX. OCUPANTES.

"Hacia el extremo suroeste del predio se encuentran ubicados los ocupantes que mas adelante se nombran quienes se posesionan de estos terrenos desde hace 5 años, según ellos por encontrarse totalmente abandonados y carecer de tierra para trabajar. No reconocen dominio de terceros. En conjunto ocupan una cabida de aproximadamente 70 has, distribuidas en parcelas cuya área oscila entre 3 y 5 has. que cultivan en pequeñas plantaciones de yuca, maíz y frutales y la mayor parte en gramas naturales en donde sostienen 10

---

<sup>111</sup> Folios 84 a 89 del Cuaderno 3.

cabezas de ganado.

"El área que no está individualizada, es poseída en forma comunitaria por todos los ocupantes y se cubre de gramas naturales y rastrojos bajos, además han construido ranchos de paja y tabla y trochas de cercas en alambre de púas...

"(...) DIOGENES NAVARRO: Hace 18 años que ocupa una cabida de 5 has las cuales ha venido cultivando en maíz, yuca, plátano y algunos árboles frutales. Tiene una casa construída por él en techo de paja, paredes de bahareque piso de tierra. No reconoce dominio ajeno.

"Hacia el costado norte en el sector comprendido entre el río Sogamoso y un dique de contención de inundaciones construido paralelamente, se encuentran varios ocupantes que tienen posesión de más de 6 años en parcelas cuya área oscila entre 1 y 2 has en su totalidad de plátano, yuca y maíz en buen estado. Han construido ranchos de paja y tabla en donde habitan durante la época de verano, ya que en invierno el río se desborda y se inunda estos terrenos. No reconocen dominio ajeno, manifestando que esas tierras son de la Nación. Ocupan aproximadamente 10 has. en total.

"(...) X. EXPLOTACIÓN ECONÓMICA.

"Aproximadamente 15 Has se cubre de rastrojo bajo correspondiente a un área cultivada de maíz el año anterior por cuenta de JAVIER CARVAJAL, con anuencia del propietario.

"Alrededor de la casa principal existe un área de 20 has aproximadas anuencia (sic) de gramas naturales ralas bajas, agostados por el sobrepastoreo intercalados de rastrojo medio disperso.

"Aproximadamente 340 se cubren de rastrojos altos de edad superior a 7 años observándose manchas de gramas naturales muy dispares.

"Las 40 has restantes corresponden a vegetación boscosa intervenida ubicada en lotes discontinuos que constituyen reserva forestal del predio.

"(...) XI. SEMOVIENTES.

"Vacunos 35

"Equinos 8

"Estos semovientes se encontraron en regular y mal estado físico, debido a la carencia de pasto para su alimentación como se desprende del estado de explotación del predio, descrito en el capítulo anterior.

"(...) PREDIO CANDILEJAS.

"(...) XVII. CERCAS Y CONSTRUCCIONES

"En los costados sur y oriente existen cercas en alambre de púas a 4 hilos sobre postes de madera rolliza y nacederos en regular estado. Internamente carece de cercas.

"Construcciones no existen.

"XVIII. OCUPANTES

"Como se dijo en el informe del predio El Socorro, los ocupantes que tienen posesión, y habitaciones en esta finca, poseen en Candilejas una cabida de 42 Has. en forma comunitaria, las cuales se cubren de gramas naturales intercaladas de malezas dispersas, áreas que ocupan hace 5 años sin reconocer dominio ajeno.

"Igualmente hacia el costado norte y en un sector comprendido entre el río Sogamoso y un dique artificial, existe una (sic) área de 1º Has ocupada por terceros que no reconocen dominio del propietario y quienes la poseen desde hace 6 años en parcelas individuales de área que oscila entre 1 y 3 has. En su totalidad cultivada de plátano, yuca y maíz. Además han construido casas rústicas de habitación que ocupan

*en la temporada de verano...*

*"(...) XIX. EXPLOTACIÓN ECONÓMICA.*

*"Por parte del titular del dominio, no existe ninguna clase de explotación económica. El área que no se encuentra en poder de ocupantes se puede describir de la siguiente forma, respecto a su aprovechamiento económico.*

*"Aproximadamente 348 has. se cubren de rastrojo alto, nutrido, de edad superior a 7 años, sin ninguna utilización, siendo en su totalidad terreno apto para explotación agropecuaria.*

*"Vale la pena anotar que dentro de esta rastrojera, se observan trochas hechas recientemente por personas desconocidas."*

7. La situación con los colonos se complicó de tal manera que condujeron al señor Duarte Mora a intentar ceder de forma gratuita 112 hectáreas a varias familias, con la condición de que no continuaran ampliando los límites de la invasión. Esta fórmula no pudo llevarse a cabo, toda vez que el Banco de comercio no levantó el gravamen de hipoteca y a la reticencia de los mismos invasores los cuales no permitieron la realización de las mediciones topográficas. Esta circunstancias condujeron a que el propietario propusiera al INCORA una venta voluntaria.

Esto se encuentra demostrado con las siguientes piezas documentales:

- Oficio del 18 de mayo de 1984 dirigido al INCORA y en el que Álvaro Duarte Mora, por los problemas de invasión que se habían venido presentando en sus inmuebles le ofrece al Instituto la venta de una parte del predio CANDILEJAS<sup>112</sup>.

- Carta del 24 de mayo de 1984 dirigida al INCORA y en la que Álvaro Duarte Mora, con ocasión de los problemas de invasión que se habían venido presentando en sus inmuebles propone al INSTITUTO la posibilidad de ceder gratuitamente 100 has. del predio<sup>113</sup>.

- Carta del 14 de junio de 1984 en la que los representantes de los campesinos se dirigen al apoderado del señor Álvaro Duarte Mora para señalarle que como se ha llegado a un arreglo negociado entre las partes se encuentran preocupados porque las actuaciones penales adelantadas en su contra no se han desistido<sup>114</sup>.

- Carta del 1º de agosto de 1984 dirigida por el INCORA al presidente de la

---

<sup>112</sup> Folios 2 y 3 del Cuaderno 4.

<sup>113</sup> Folio 4 del Cuaderno 4.

<sup>114</sup> Folio 124 del Cuaderno 3.

Asociación Municipal de Campesinos, en donde se informa que no se ha podido cumplir la labor de escrituración de los predios cedidos a 16 familias porque al topógrafo se le obstaculizó la labor al exigir algunos campesinos que se les midieran parcelas de 10 hectáreas y la falta de cooperación para indicar cuál es la zona de la finca objeto de la cesión<sup>115</sup>.

- Carta dirigida al INCORA el 30 de agosto de 1984 por la Asociación de campesinos en la que se informó que decidieron parar los trabajos de topografía por considerar que estos no les beneficiaban<sup>116</sup>.

- Documento suscrito el 22 de junio de 1985 en oficinas del INCORA por el apoderado del señor Álvaro Duarte Mora y el representante de la Asociación de usuarios campesinos, en el que el primero se compromete a ceder gratuitamente 112 has a 16 familias, con la obligación de que no extiendan el área de ocupación<sup>117</sup>.

- Carta del señor Álvaro Duarte Mora dirigida al INCORA el 18 de septiembre de 1985, en la que solicita la autorización de la escritura de 112 hectáreas, correspondientes a la invasión de la Finca Candilejas.

- Oficio del INCORA dirigido a Álvaro Duarte Mora en el que se le informa que en sesión de junio 11 de 1986 el Gerente General aceptó la cesión gratuita y se le solicita iniciar los trámites ante el Banco de Comercio (Acreedor hipotecario) de levantar el gravamen para poder realizar la transacción<sup>118</sup>.

- Telegrama dirigido al Banco de Comercio solicitando información respecto de si la Hipoteca sobre los inmuebles fue cancelada a efectos de materializar la cesión gratuita<sup>119</sup>.

- Oficio del Banco de Comercio de 24 de noviembre de 1986 en el que se informó que como el Señor Duarte Mora tenía deudas con la institución no era posible levantar la hipoteca<sup>120</sup>.

---

<sup>115</sup> Folio 128 del Cuaderno 3.

<sup>116</sup> Folio 12 del Cuaderno 4.

<sup>117</sup> Folio 129 del Cuaderno 3.

<sup>118</sup> Folio 118 del Cuaderno 3.

<sup>119</sup> Folio 117 del Cuaderno 3.

<sup>120</sup> Folio 51 del Cuaderno 4.

- Oficio del INCORA dirigido al apoderado del señor Álvaro Duran Mora en el que se informa que el Banco de Comercio no canceló la hipoteca y se solicita que de cuenta de las gestiones que está adelantando para que sea posible la cesión gratuita<sup>121</sup>.

- Oferta de venta del predio denominado Candilejas y el Socorro realizada al INCORA por Álvaro Duarte Mora<sup>122</sup> el 30 de septiembre de 1987.

- Oficio del INCORA dirigido al apoderado de Álvaro Duarte Mora en el que se informa que no es posible la venta voluntaria de los inmuebles en razón a que no son aptos para adelantar programas de reforma agraria<sup>123</sup>.

6. El 26 de agosto de 1988, el INCORA inicia el procedimiento administrativo tendiente a establecer la procedencia legal de declarar o no extinguido, en todo o en parte, el derecho de dominio privado existente sobre los predios denominados EL SOCORRO y CANDILEJAS, ubicados en la jurisdicción del municipio de BARRANCABERMEJA, Departamento de SANTANDER.

Este hecho se encuentra probado con la copia de la Resolución No. 004204 de 1988<sup>124</sup>, en la que se denotó que las condiciones en las que se encontraron los predios justificaron la apertura del procedimiento administrativo.

Respecto del predio llamado el SOCORRO señaló:

*“OCUPANTES: Dentro del predio se encontraron veinticuatro (24) ocupantes en una extensión aproximada de ochenta y cinco (85) has. distribuidas en parcelas que oscilan entre 3 y 5 has. que cultivan en pequeñas plantaciones de yuca, maíz y frutales y la mayor parte en gramas naturales en donde sostienen 10 cabezas de ganado. El área no individualizada se explota en forma comunitaria por todos los ocupantes. Estos no reconocen dominio ajeno y algunos manifestaron que son tierras de la Nación.*

*“EXPLORACIÓN ECONÓMICA: Aproximadamente 340 has. se cubren de rastrojos altos de edad superior de 7 años, observándose manchas de gramas naturales muy dispersas. Aproximadamente 40 has. corresponden a vegetación boscosa intervenida ubicadas en lotes discontinuos que constituyen reserva forestal del predio; aproximadamente 15 has. se cubren de rastrojo bajo correspondiente al área cultivada con maíz el año anterior, con permiso del propietario por*

---

<sup>121</sup> Folio 125 del Cuaderno 3.

<sup>122</sup> Folios 115 y 116 del Cuaderno 3.

<sup>123</sup> Folio 126 del Cuaderno 3.

<sup>124</sup> Folios 8 a 13 del Cuaderno Principal.

*el señor JAVIER CARVAJAL, y 20 has. aproximadamente con ramas naturales ralas bajas y las 85 has. restantes las explotan los ocupantes de forma directa.”*

Respecto del predio denominado CANDILEJAS indicó:

*“OCUPANTES: Trece (13) ocupantes, que también lo son del predio el SOCORRO, poseen en forma comunitaria un lote de 42 has., que se cubre de gramas naturales intercaladas de malezas dispersas, área que ocupan hace 5 años sin reconocer dominio ajeno.*

*Cinco (5) ocupantes se encuentran establecidos en la parte norte del predio en un sector comprendido entre el río Sogamoso y un dique artificial desde hace mas de seis años cultivando plátano, yuca y maíz, en parcelas que oscilan entre 1 y 3 has. para un total aproximado de Diez (10) has., sin reconocer dominio ajeno.*

*“EXPLORACIÓN ECONÓMICA: Por parte del titular del dominio no existe explotación económica alguna. El área que no está en poder de ocupantes se encuentra cubierta de rastrojo alto de más de siete años de edad, sin ninguna utilización, a pesar de que su totalidad es terreno apto para explotación agropecuaria; su extensión es de 348 has, aproximadamente.*

7. En oficio de marzo 2 de 1989 el apoderado del Banco de Comercio solicitó el decreto de varias pruebas: 1. Inspección ocular a los inmuebles con intervención de peritos expertos en REFORMA AGRARIA; 2. La solicitud al Ministerio de Defensa Nacional de remitir información completa sobre la presencia de grupos subversivos en el lugar de ubicación de los inmuebles, los nombres de estos grupos y el tiempo que llevaban operando; 3. Igual solicitud a la alcaldía de Barracabermeja y 4; permitir la remisión de los antecedentes que permitieron que la entidad Bancaria otorgara crédito al propietario de los fundos<sup>125</sup>.

8. En oficio de mayo 4 de 1989 el apoderado del propietario de los fundos solicitó pruebas para demostrar que la falta de explotación se dio por un tiempo inferior al que señalaba la legislación y que se encontraba justificada al presentarse supuestos fácticos constitutivos de fuerza mayor, dada la situación de violencia que afectaba la zona. Entre los medios probatorios pedidos se hallan: la fotocopia de la certificación de las fuerzas militares sobre la situación de orden público de las fincas; certificación de la inspección departamental de policía del Puente Sogamoso sobre la explotación económica de los inmuebles, documentación relativa a la negociación realizada con los ocupantes en 1985, documentos que reposaban en el INCORA y que dan cuenta de los compromisos adquiridos con los

---

<sup>125</sup> Folios 103 a 105 del Cuaderno 3.

ocupantes, la documentación del banco de comercio relativa al otorgamiento de préstamos realizados, la recepción de testimonios, entre otros<sup>126</sup>.

9. En auto de 4 de septiembre de 1989 el INCORA<sup>127</sup> no decreta la práctica de pruebas solicitadas por el propietario de los inmuebles y por el acreedor hipotecario, al considerar que al no consignar éstos el valor de la inspección ocular desistieron. Así mismo se ordenó la práctica de una diligencia de alindación de zonas.

En la parte motiva del auto se consignó:

*“Si bien es cierto que el artículo 12 del Decreto 1577 de 1974 autoriza a los propietarios e interesados solicitar la práctica de pruebas que estime oportunas y que de acuerdo a la Ley fueren admisibles, es de anotar que estas pruebas se refieren a la explotación agrícola o pecuaria del inmueble afectado y deberán ser demostradas y controvertidas en la diligencia de inspección ocular, siendo entonces imperativo realizar una diligencia de inspección ocular conforme lo preceptúan los artículos 15, 16, 17 y 18 siguientes del precitado decreto.*

*“En el caso que nos ocupa si bien es cierto, que se pidió la práctica de una inspección ocular a los predios y se le dio por este Despacho curso a esta solicitud (Fol 130), se desistió por la parte interesada de esta prueba ya que como consta en el proceso no se consignó oportunamente el valor fijado provisionalmente para dicha diligencia pese a que se le enteró con la debida antelación. Lo anteriormente dicho conlleva a que sea necesario realizar oficiosamente la diligencia de Alindación de Zonas por el Despacho para determinar cuales porciones de los predios se encuentran económicamente explotadas y cuales se hallan incultas, según lo consagra el inciso segundo del Artículo 13 del Decreto 1577 de 1974; y a que las pruebas solicitadas que deberían ser demostradas y controvertidas en diligencia de inspección ocular, no sean de recibo por este motivo, mas que conforme al mandato del Artículo 11, del varias veces citado Decreto, en las diligencias administrativas que se sigan ante este Instituto, la carga de la prueba sobre la explotación económica del predio afectado corresponde al propietario; al igual que la de su inexplotación, con fundamento en hechos que, conforme al Artículo 1º de la Ley 95 de 1890, sean constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito... (Subraya y negrilla fuera de texto).*

10. contra la anterior providencia, el apoderado del señor Álvaro Duarte Mora interpuso recurso de reposición<sup>128</sup>, el cual fue resuelto de forma negativa por el INCORA en auto de octubre 10 de 1989 argumentando lo que sigue:

<sup>126</sup> Folios 109 a 113 del cuaderno 3.

<sup>127</sup> Folios 136 y 137 del Cuaderno 3.

<sup>128</sup> Folios 139 y 140 del Cuaderno 3.

*“(...) Lo anteriormente expresado basta para hacer claridad sobre la controversia suscitada. El propietario puede pedir pruebas y que ellas se practiquen pero la administración, o mejor dicho el INCORA, **tiene la facultad de abstenerse** de aportar al proceso documentos que compete hacerlo a la parte interesada, practicar diligencias que no son de la naturaleza del proceso administrativo que nos ocupa, como son repcionar declaraciones a testigos bajo la gravedad del juramento, requerir exhibición de documentos a terceros o decretar la práctica de pruebas sobre hechos que no tengan incidencia sobre lo que se controvierte en el trámite administrativo(...)”*

*“Las pruebas ya aportadas por el propietario o por su representante serán tenidas en cuenta, obviamente en su oportunidad, y como éstas fueron presentadas, ha debido procederse con aquellas, que se pretende aporte el INCORA al proceso que nos ocupa.”*

11. El 13 de noviembre de 1989 se realizó la diligencia de alindación de zonas, y en el acta que se levantó<sup>129</sup> se llegó a la conclusión de que en los predios EL SOCORRO Y CANDILEJAS no existía ninguna clase de explotación económica.

*“PREDIO CANDILEJAS*

*“(...) VII. EXPLOTACIÓN ECONÓMICA.*

*“Por parte de los titulares de dominio, no existe ninguna clase de explotación, semovientes o administración. El área que no se encuentra en posesión de terceros, se cubren de rastrojos altos de edad aproximada de 7 años, que cubren terrenos aptos para explotaciones agropecuarias en su totalidad.*

*“PREDIO EL SOCORRO.*

*“(...) EXPLOTACIÓN ECONÓMICA.*

*“Por parte de quien figura como propietario, no se encontró ninguna clase de explotación económica. El área ocupada por ocupantes se halló de la siguiente forma:*

*“Aproximadamente 40 has. se cubren de rastrojos altos y nutridos de edad superior a ocho años sin ninguna utilización, siendo terrenos aptos para la explotación agropecuaria y en donde no existen variedades de valor comercial.*

*“Aproximadamente 430 has. se cubren de rastrojo medio de edad aproximada de 3 años, intercalados en las cuales prosperan algunas gramas naturales sin aprovechamiento.*

*“Semovientes no se encontraron. Administración no se ejerce...”*

12. El 2 de agosto de 1990 se expide la resolución No. 03917 de 1990, por la que se declara que se ha extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado sobre la totalidad de los predios rurales denominados el SOCORRO Y CANDILEJAS, ubicado en la jurisdicción del municipio de Barrancabermeja.

---

<sup>129</sup> Folios 144 a 148 del Cuaderno 3.

En la motivación del acto administrativo se transcribe el acta de diligencia de alindación y se indica que quedó plenamente demostrado que en los fundos hay ocupantes desde hace más de seis años, los cuales no reconocen dominio ajeno, y que los terrenos no explotados por éstos se encuentran cubiertos de rastrojos cuyas edades son superiores a los tres años, lo cual prueba la inexploración económica por parte del propietario.

Respecto de las pruebas solicitadas por el propietario y el acreedor hipotecario se señala:

*“(…) En memoriales que obran a folios 109 a 113 y 152 y 153 los apoderados del propietario y del acreedor hipotecario solicitaron, entre otras cosas, que se declare demostrada la fuerza mayor como eximente de la obligación de la explotación económica de los predios con base en la constancia de un alto funcionario de las Fuerzas Armadas que aparece al folio 114, y que no hay lugar a la extinción del derecho de dominio sobre los inmuebles objeto de este trámite.*

*“Al respecto, veamos si realmente la fuerza mayor planteada reúne los requisitos exigidos por el artículo 1º de la ley 95 de 1890. Al definir la ley el caso fortuito o fuerza mayor como el IMPREVISTO A QUE NO ES POSIBLE RESISTIR, la imprevisión señalada, no significa que el hecho a que se le atribuye aquel carácter sea desconocido, si no que, por ser inopinado u ocasional, no se sepa o no pueda preverse cuándo ni en que circunstancia podrá acontecer, y una vez presentado es absolutamente irresistible. De allí surgen los elementos constitutivos de la fuerza mayor que son la IMPREVISIÓN y la IRRESISTIBILIDAD.*

*“En el primer elemento hay que resaltar la importancia de lo que significa PREVER, que en el lenguaje usual es ver con anticipación, es conocer lo que vendrá para precaverse de sus consecuencias o prevenir el riesgo, daño o peligro, guardarse de él y evitarlo y la IRRESISTIBILIDAD es la imposibilidad absoluta proveniente de un obstáculo insuperable que no le permite la explotación del predio, en nuestro caso. Si no se puede prever, pero si se puede resistir, obrando con cierta diligencia, no hay fuerza mayor.*

*“La constancia del folio 114 solamente indica que las fincas CANDILEJAS y el SOCORRO están ubicadas en zonas donde tienen influencia algunos grupos alzados en armas, así: las dos (2) primeras por las cuadrillas XX de las FARC y el ELN, cuadrilla autodenominada CAPITÁN PARMENIO.*

*“Significa lo anterior que los predios CANDILEJAS y EL SOCORRO están ubicados dentro de una zona donde grupos alzados en armas han desarrollado sus actividades propias, pero ello no quiere decir que concretamente dentro de esos predios se hallan llevado a cabo acciones que hagan imposible adelantar actividades económicas. Por el contrario, se estableció que los ocupantes adelantan una explotación que no ha sido perturbada por actos guerrilleros en la zona o al menos no está demostrado y que, además de la zona explotada por los ocupantes, que no es la mayor parte se encuentra una inexploración de*

muchos años en la parte restante.

“Pero admitiendo, en gracia de discusión, la existencia de fuerza mayor alegada por los memorialistas, no se probó, como lo exige el artículo 3º del Decreto 1577 de 1974, que hubo con anterioridad a la ocurrencia de los hechos alegados como constitutivos de fuerza mayor, una explotación económica dentro de la totalidad de los citados inmuebles que conlleve a concluir que no hay lugar a la extinción del derecho de dominio...”

13. Contra la anterior decisión, tanto el propietario como el acreedor hipotecario presentaron recurso de reposición<sup>130</sup>. La impugnación fue resuelta el 9 de febrero de 1993 mediante la resolución No. 00271, en dicho acto administrativo se indicó:

*(...)Para resolver se considera:*

*“Los argumentos del apoderado del propietario de los predios objeto de extinción se refieren especialmente a que las pruebas que en su oportunidad solicitó no le fueron decretadas por el instituto.*

*“Teniendo en cuenta que el Artículo 24 de la ley 135 de 1961 establece que la carga de la prueba sobre la explotación económica del fundo corresponde al propietario y que sólo podrá demostrar esa explotación conforme a la tarifa de pruebas allí contempladas, **el instituto se abstuvo de practicar diligencias probatorias que no son de la naturaleza del proceso administrativo de extinción, como las recepciones bajo la gravedad de juramento, con las cuales se pretendía acreditar la explotación agropecuaria.***

*“Categórico es el recurrente al afirmar que no solicitó la inspección ocular.*

***“De igual forma, se procedió respecto a la solicitud de aportar al proceso documentos que compete allegar a la parte interesada, o requerir exhibición de documentos a terceros o practicar pruebas que no tenían incidencia sobre los hechos controvertidos en este especial trámite administrativo.***

*“De otra parte, respecto de las pruebas que habían sido aportadas por el propietario, expresamente se consignó que serían tenidas en cuenta (fls. 141 y 142) en su oportunidad, como efectivamente se hizo cuando se analizaron en la providencia impugnada .*

*“Los anteriores fueron los reales motivos por los cuales **no se decretó la totalidad de las pruebas pedidas** (...)*

*“Reiteramos que la inspección ocular es el medio legal de probar que el inmueble está explotado con cultivos agrícolas o con ganadería, prueba que puede ser complementada con otras adicionales expresamente señaladas en la ley...*

*“(...) La afirmación que se hace de la relación existente entre ocupantes y propietario no puede desatlarla el INCORA por ser exclusiva de la jurisdicción civil y que es al propietario a quien le corresponde ejercer*

<sup>130</sup> Folios 168 a 177 del Cuaderno 1.

*sus derechos frente a los poseedores mediante las acciones posesorias o reivindicatorias, es compartida totalmente por el Instituto **y es precisamente la carencia de tales acciones la que impide admitir que hubo resistencia a la pregonada fuerza mayor**, ya que no obra en el expediente querrela, demanda o acción alguna que se haya impetrado o propuesto oportunamente por el propietario, quien a través de su apoderado sólo alega como hecho que implica irresistibilidad a la fuerza mayor alegada, la obtención de un crédito otorgado por el Banco de comercio.”*

#### 5.2. El concepto de la violación formulado.

Los diferentes cargos formulados por los demandantes pueden agruparse en un único concepto de violación: las resoluciones demandadas desconocieron el derecho de defensa porque la autoridad administrativa no cumplió con todas las formalidades exigidas por el ordenamiento jurídico para su expedición. Así las cosas se desconoció el debido proceso, puesto que en la actuación administrativa se negó la práctica de todas aquellas pruebas diferentes a la inspección ocular, sobre todo si se tiene en cuenta que la tarifa legal traída por el legislador sólo comprende la prueba de la explotación económica y no de los supuestos fácticos que constituyen fuerza mayor y que justifican la falta de aprovechamiento de un fundo a efectos de evitar la declaratoria de extinción de dominio. La Sala se ocupara de dar respuesta a este cargo, de forma tal que si resulta suficiente para declarar la nulidad de los actos administrativos cuestionados no será necesario abordar los restantes.

En su defensa el INCORA señaló que los actos administrativos demandados se expidieron cumpliendo las exigencias legales, pues los propietarios sólo pueden solicitar aquellas pruebas que estén encaminadas a demostrar la explotación del inmueble, las cuales deben ser decretadas y controvertidas en la diligencia de inspección ocular. Como no se consignó el valor para la práctica de tal diligencia, operó el desistimiento y ello imposibilita el decreto de otros medios probatorios que son legalmente improcedentes. Finalmente adujo que en el expediente quedó demostrada la falta de aprovechamiento de los inmuebles por un término superior al exigido por la legislación agraria.

Sea lo primero señalar, que el trámite que adelantó el INCORA para declarar extinguido el dominio de los inmuebles es en estricto sentido un procedimiento administrativo que como señala la doctrina, no es otra cosa distinta *al “camino cierto y predeterminado”* que debe seguir la administración para asumir una

decisión. Es una garantía misma del Estado Social de derecho, en el que no puede permitirse que los actos administrativos sean expedidos de espaldas al ciudadano de forma tal que se afecten sus derechos de manera sorpresiva<sup>131</sup>. Así las cosas, la legalidad de la actuación administrativa depende en todo momento de la participación activa del individuo en la formación de la voluntad administrativa. El proceso deja de ser extraño en el ámbito administrativo y es incorporado en actividades diferentes de la judicial como máxima garantía contra la arbitrariedad<sup>132</sup>.

En el correcto desarrollo de la actuación administrativa se garantiza el respeto al debido proceso, derecho fundamental que se configura para hacer posible la materialización de los diferentes derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico al ser su objetivo principal la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, pues sólo de este modo es posible la obtención de decisiones justas<sup>133</sup>. Por eso puede afirmarse que tiene una naturaleza compleja<sup>134</sup> comoquiera que en su contenido están comprendidas diferentes garantías tanto de orden procedimental como sustancial, por lo tanto no es unívoco y su objeto heterogéneo traslada al ámbito del derecho subjetivo algunos principios del obrar administrativo; así por ejemplo, y circunscribiendo el análisis de la sala al caso objeto de estudio, el principio de contradicción y defensa que se materializa en la posibilidad que tienen los administrados de exigir que todas las decisiones administrativas que afecten su situación jurídica sean motivadas y sean el resultado de una contraposición de pareceres, de la posibilidad de ser oído antes de la toma de la decisión, de la facultad de aportar medios probatorios y de controvertir aquellos que no le sean beneficioso a sus intereses, de saber de manera precisa las razones por las cuales los medios probatorios allegados o pedidos no son decretados y analizados y del respeto de las formas del procedimiento previamente establecido<sup>135</sup>.

En consecuencia el derecho de contradicción o de defensa es una manifestación concreta del derecho fundamental al debido proceso, porque como ha sostenido el juez constitucional, su respeto depende de la posibilidad que tengan los

---

<sup>131</sup> SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Bogotá, Universidad Externado de Colombia. 2003. Pág. 173 y ss.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> Sobre el carácter complejo del derecho fundamental al debido proceso se puede consultar: Corte Constitucional. Sentencia T – 945 de septiembre 4 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>135</sup> Tal como ha dicho el juez constitucional, la determinación de un procedimiento previo y el respeto por cada una de las fases en que éste se descompone guarda una relación directa y estrecha con el principio de seguridad jurídica. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T – 195 de abril 6 de 1999. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

ciudadanos “(...) de ser oídos y vencidos en juicio, pues no sólo comprende la observancia de los pasos que la ley impone a los procesos judiciales y a los trámites administrativos, sin también en el respeto de las formalidades propias de cada juicio, que se encuentran en general contenidas en los principios que lo inspiran, el tipo de interés en litigio, las calidades de los jueces y funcionarios encargados de resolver...”<sup>136</sup> Por ello, puede afirmarse que la expedición de un acto administrativo (mucho más si es desfavorable) es la respuesta “...a la incompatibilidad entre dos proposiciones, que no pueden ser a la vez verdaderas por cuanto una de ellas afirma o niega lo mismo. Así el principio de contradicción se define como el presupuesto lógico y metafísico que establece como uno de los criterios de la verdad, la imposibilidad absoluta de ser o no ser algo al mismo tiempo, en el mismo lugar y con identidad completa de las demás circunstancias”; por lo que el modo de dilucidar aquello que es cierto es a través del debate probatorio y de la oportunidad que tenga el ciudadano de demostrar la veracidad de los argumentos que esgrime para defender su interés

De lo sostenido anteriormente, a efectos de resolver el caso concreto, el debido proceso sólo pudo ser asegurado por el INCORA bajo el entendimiento de que haya cumplido dos presupuestos básicos: 1. Respetar cada uno de los pasos delimitados por el ordenamiento jurídico para declarar la extinción de dominio, y; 2. Permitir en la actuación administrativa la contradicción y defensa del particular que puede resultar afectado con la medida administrativa. En consecuencia, de los argumentos esgrimidos y del análisis las pruebas allegadas al proceso se puede concluir que en la actuación administrativa no se respetó el derecho de defensa del señor ALVARO DUARTE MORA, por lo que las resoluciones demandadas serán declaradas nulas. Las razones que sustentan la decisión de la Sala son enumeradas a continuación:

1. En el proceso aparece demostrado que en el momento de iniciarse el procedimiento administrativo de extinción de dominio los predios EL SOCORRO y CANDILEJAS no estaban siendo explotados económicamente. Tal conclusión se extrajo de la visita practicada el 7 de marzo de 1988, en la que se concluyó que supuesto fáctico que constituye la “*causa exstintionis*” se hallaba presente, pues los fundos en cuestión llevaban mas de tres años sin ser aprovechados.

---

<sup>136</sup> Corte Constitucional. Sentencia de septiembre 15 de 1992. M. P. Fabio Morón Díaz.

2. Así mismo, se encuentra probado que luego de ser notificados del inicio del procedimiento administrativo, tanto el propietario como el acreedor hipotecario presentaron escritos ante el INCORA solicitando la práctica de varios medios de prueba (principalmente documentales y testimoniales) encaminados a demostrar: a. que el periodo de “inexplotación” era inferior a tres años, y; b. que la falta de aprovechamiento económico se debió a circunstancias de fuerza mayor, lo cual, de acuerdo a la normatividad vigente en el momento de los hechos, debía impedir la declaratoria de extinción de dominio.

3. De igual modo, se halla demostrado que el INCORA **negó la práctica de las pruebas solicitadas**, pues en el auto de 4 de septiembre de 1989 consideró que al no haberse cancelado el valor de la inspección ocular el propietario y el acreedor hipotecario desistieron de los medios probatorios pedidos, comoquiera que éstos debían ser controvertidos en esta diligencia. Adicionalmente, en la resolución que declaró extinguido el dominio y en la que resolvió el recurso de reposición el Instituto argumentó en la parte motiva que no se practicaron los medios probatorios por no ser de la naturaleza del proceso administrativo de extinción, porque en su concepto la legislación agraria establece una tarifa probatoria para probar la explotación económica y al recaer la carga de la prueba sobre el propietario éste debía aportar todas las piezas documentales y no pretender la recepción de testimonios bajo la gravedad de juramento, la solicitud de documentos no allegados y la exhibición de los mismos por parte de terceros.

Llama la atención de la sala que en la parte motiva de las resoluciones demandadas no se hace una relación de las pruebas pedidas, ni se ofrecen las razones concretas de su falta de pertinencia, inutilidad o improcedencia, sólo se hace una referencia genérica a la imposibilidad de decreto de las mismas por parte del instituto. De igual modo, respecto de la prueba de la fuerza mayor, sólo hace referencia a una constancia de un funcionario de las fuerzas armadas en la que se señalaban los problemas de orden público que aquejaban a la zona para después realizar una exposición del concepto de fuerza mayor o caso fortuito en el derecho colombiano.

4. Es cierto que la legislación agraria de la época señalaba que la prueba de la explotación del inmueble se sometía a una tarifa probatoria, en donde el principal medio probatorio era la diligencia de inspección ocular porque allí se reflejaría la situación real del terreno. Aún cuando de esta prueba podía desprenderse la falta

de aprovechamiento económico, era posible que el propietario alegara que dentro del término de los tres años fijados por la ley si se había dado uso agrícola o pecuario con las siguientes pruebas complementarias: declaraciones de renta, contratos de prenda agraria o certificados de caja de crédito y presentación de libros de comercio. En cualquier caso la carga de la prueba se radicaba en cabeza del propietario.

Así lo preceptuaba el artículo 24 de la Ley 135 de 1961:

*“ En las diligencias administrativas que se sigan ante el Instituto, y en los juicios de revisión ante la Corte Suprema de justicia, que se mencionan en los artículos anteriores, **la carga de la prueba sobre la explotación económica del fundo o de una parte de él, corresponde al propietario o propietarios del mismo, y éstos sólo podrán demostrar que han explotado económicamente las tierras, de acuerdo a la siguiente tarifa de pruebas:***

*1. El hecho de que el fundo, o determinada extensión de él se ha explotado con cultivos agrícolas, **deberá demostrarse mediante una inspección ocular en la cual los peritos indicarán claramente el estado del terreno,** especificando si la vegetación original espontánea ha sido objeto de desmonte y destronque, y que cultivos existen en dicho terreno en ese momento, o si hay señales evidentes de que él ha estado sometido antes a una explotación agrícola regular. **Si en el momento de la inspección ocular no existen cultivos, y el propietario alegare que han existido dentro del término fijado por la ley para la extinción de dominio, la prueba deberá completarse** con una o más de las siguientes.*

*“a. presentación de declaraciones de renta y patrimonio, de las cuales se desprenda con claridad que durante dicho término el propietario obtuvo utilidades provenientes de cultivos en el fundo o realizó y contabilizó en sus activos, inversiones sobre éste, en cuantía proporcionada a la extensión que alegue haber cultivado;*

*“b. copias de contratos de prenda agraria o certificados de la caja de crédito agrario, industrial y minero, que demuestre que el propietario gravó cultivos plantados en el fundo, durante el mismo término, en proporción a la extensión que alegue haber cultivado;*

*“c. Presentación de libros de comercio debidamente registrados, o de libros de ingresos y egresos llevados conforme a las disposiciones fiscales, de los cuales aparezca con claridad la obtención de renta o la realización de inversiones, durante el mismo término, en cuantía proporcionada a la extensión que se alegue haber cultivado...”*

Por consiguiente, puede sostenerse que la prueba principal para demostrar la explotación de un inmueble rural era efectivamente la inspección ocular, sin embargo, no era el único medio probatorio, ya que en aquellos eventos en los que esta diligencia arrojará la no existencia de cultivos o de actividad ganadera se le permitía al propietario que demostrara que dentro de los tres años que señalaba la ley si había explotado regularmente el predio.

La posibilidad de acudir a estos medios probatorios, a diferencia de lo sostenido por el apoderado del INCORA no se supeditaba a la práctica de la diligencia de inspección ocular, conclusión a la que arriba la Sala por los siguientes tres motivos: a. el artículo 12 del decreto 1577 de 1974 preceptuaba que el propietario **podía solicitar** la práctica de las pruebas que estimara oportunas, y que de acuerdo con la ley fueran admisibles. Por consiguiente, era viable pedir pruebas adicionales a la inspección ocular para demostrar la explotación siempre y cuando se respetara la tarifa legal establecida; b. A su vez, el artículo 13 del mismo decreto señalaba que dentro de los 5 días siguientes al vencimiento del término de solicitud de pruebas, el instituto debía proceder a **su decreto y su práctica** dentro de los 50 días siguientes, y; c. Si el interesado no solicitaba la inspección ocular el INCORA debía ordenar una diligencia de alindación de zonas. A este comportamiento del propietario, la ley no le otorgó el efecto de entender desistidos los restantes medios probatorios que se hubieren pedido; es más, la diligencia de alindación de zonas remplazaba la inspección ocular, por lo que ante la constatación de ausencia de cultivos o ganados era perfectamente viable que el propietario con los demás medios de prueba delimitados por el legislador demostrara que había aprovechado económicamente los inmuebles en los tres últimos años.

5. Por otro lado, el artículo 3º de la Ley 4ª de 1973 señalaba que la ausencia de explotación económica podía justificarse si la inactividad era causada por fuerza mayor o caso fortuito, supuesto en el cual interrumpía a favor del propietario el término para que operara la extinción de dominio. La disposición en comento indicaba:

*“Establécese a favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejaré de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo primero de esta Ley, durante tres (3) años continuos contados a partir de la vigencia de la presente Ley **salvo fuerza mayor o caso fortuito.***

***“El lapso de inactividad causado por fuerza mayor o por caso fortuito interrumpirá, a favor del propietario, el término que para la extinción del derecho de dominio establece el presente artículo.”***

Al igual que se sostuvo respecto de los medios probatorios para demostrar que en los tres años establecidos en la ley se había explotado de manera regular el predio rural, la no solicitud de diligencia de inspección ocular no podía conducir a la autoridad administrativa a concluir que se había desistido de las otras pruebas que

había solicitado. Adicionalmente, a diferencia de lo sostenido por el apoderado del INCORA, la ley no estableció para demostrar los supuestos fácticos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito tarifa probatoria alguna, por lo que era jurídicamente viable que dicha circunstancia se pretendiera demostrar mediante piezas documentales o testimonios, pues como indicaron los actores en este supuesto existía libertad probatoria y al existir un vacío sobre el tema en la legislación agraria debía acudir al procedimiento administrativo general consagrado en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) el cual hace una remisión en materia probatoria al Código de Procedimiento Civil.

El artículo 57 del Código Contencioso Administrativo preceptúa:

*“Admisibilidad. Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en Código de Procedimiento Civil. Los gastos que ocasione la práctica de una prueba serán de cargo de quien la pidió, y sin son varios, o si se decretan de oficio, se distribuirán en cuotas iguales entre todos los interesados.”*

6. Señalado lo anterior, resulta incomprensible que el INCORA en el momento de tomar la decisión de declarar la extinción de dominio sobre los inmuebles del señor Duarte Mora, afirme que no tuvo en cuenta los medios probatorios solicitados por el propietario y por el acreedor hipotecario porque como autoridad administrativa no podía recepcionar declaraciones o solicitar documentos a terceros, ya que en su concepto el que la carga de la prueba recaiga sobre el particular que se afecta con la decisión administrativa conlleva a que éste allegue todas y cada una de las pruebas a la actuación dado que no es posible su práctica en el trámite administrativo. Esta afirmación no es ajustada a la normativa que regía el procedimiento administrativo especial en el momento de ocurrencia de los hechos, pues como ya se indicó en un numeral anterior, en las etapas previstas en el Decreto reglamentario No 1577 de 1974 se encontraban perfectamente delimitados tres momentos: la solicitud, el decreto y práctica de pruebas. Por ende, la contradicción no se restringía sólo al análisis de los medios probatorios aportados directamente por el ciudadano sino que comprendía la posibilidad de pedir aquellos que no se encontraran en su poder para que la administración analizara su pertinencia, procedencia y utilidad y de ser el caso ordenara su práctica, es decir adelantara todas las gestiones necesarias para su recepción y estudio.

7. La Sala declarará la nulidad de las resoluciones demandadas por la vulneración

del derecho de defensa, por lo que al ser suficiente este cargo para expulsarlas del ordenamiento jurídico no es necesario analizar si efectivamente se presentaron las circunstancias que acreditaran la fuerza mayor o el caso fortuito que alegaba tanto el demandante como el acreedor hipotecario. No obstante, si llama bastante la atención que de los medios recaudados del proceso se pueden extraer tres hechos perfectamente demostrados que justificaban claramente la necesidad de practicar las pruebas solicitadas: a. El INCORA en varias oportunidades mediante visitas técnicas constató que existía explotación de los predios hasta el año de 1985, momento en el que ésta comenzó a disminuir ostensiblemente hasta desaparecer como se verificó en el año 1988; b. La disminución del aprovechamiento económico se encontraba relacionada directamente con la problemática que se desencadenó a medida que aumentaban las invasiones en los predios del señor Duarte Mora; 3. No puede afirmarse que ante la afectación de su derecho a la posesión, el propietario no haya desplegado todos los medios que estaban en su poder: adelantó un proceso reivindicatorio y acciones de carácter penal. De hecho, en un intento desesperado por detener la expansión de los invasores propuso una cesión gratuita obligatoria, que si bien es cierto no se llevó a cabo porque el Banco de comercio no canceló la hipoteca, también es verdad que denotó la dificultad de la situación por la que el propietario atravesaba, pues de hecho no se pudo fijar límites concretos al evitar los colonos, en primer lugar, el trabajo adelantado por los topógrafos y porque cuando por fin se finalizó no fue aceptado por éstos. De igual manera se intentó realizar una enajenación voluntaria. Muchas de estas actuaciones se realizaron con el conocimiento y participación del Instituto, y; 4. Era fácilmente constatable la situación de orden público que afectaba la zona en la que se encuentran los inmuebles. Tiene razón la autoridad cuando en la parte motiva del acto que resuelve el recurso de reposición de la resolución que declara la extinción sostiene que las certificaciones de las fuerzas militares sobre la presencia de grupos guerrilleros en el área en el que se hallan las fincas, por si solas no demuestran la existencia de fuerza mayor o caso fortuito, de allí que resultara indispensable escuchar las declaraciones y analizar los documentos solicitados, pues sólo de esta forma se podía arribar a la conclusión de si se habían presentado hechos imprevisibles e irresistibles que justificaran la ausencia de explotación económica en el momento en el que se realizó la diligencia de alindación.

Por esta razón, es procedente que la Sala ordene al registrador de instrumentos públicos de Barrancabermeja que cancele la inscripción de la Resolución 4204 de

1988 (por medio del cual se inicio el procedimiento administrativo adelantado por el INCORA) de los folios de matricula Nos. 303-0001613 y 303-0001614, comoquiera que al declararse la nulidad de los actos administrativos que declararon extinguido el dominio, los efectos de la sentencia son retroactivos, y los inmuebles afectados con el procedimiento administrativo vuelven a ser de propiedad privada y por ello vuelven a encontrarse libres de cualquier afectación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**Primero. DECLÁRASE** la nulidad de **las resoluciones 03917 de agosto 2 de 1990**, por medio de la cual *“se declara que se ha extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado sobre la totalidad de los predios rurales denominados EL SOCORRO Y CANDILEJAS, ubicados en jurisdicción del municipio de Barrancabermeja, departamento de Santander”*; **058 de 2 de agosto de 1990**, en virtud de la cual *“se aprueba con el voto favorable e indelegable del señor Ministro de Agricultura la Resolución No. 03917 de fecha de 2 de agosto de 1990, emanada de la Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria”*; **00271 de 9 de febrero de 1993**, *“por la cual se resuelve el recurso de reposición contra la resolución No. 3917 del 2 de agosto de 1990, proferida por este despacho”*, y; **031 de 9 de febrero de 1993**, *“por la cual se aprueba con el voto favorable e indelegable del señor Ministro de Agricultura la Resolución No. 0271 de fecha febrero 9 de 1993, emanada de la Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con fundamento en las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.*

**Segundo. ORDÉNASE** al registrador de instrumentos públicos de Barrancabermeja, Departamento de Santander, que proceda a la cancelación de la inscripción de la Resolución 4204 del 26 de agosto de 1988 dictada por la gerencia General del INCORA, de los folios de matricula Nos. 303-0001613 y 303-0001614, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**OLGA VALLE DE LA HOZ**

Presidenta de la Sala

**ENRIQUE GIL BOTERO**