

ACCION DE REVISION - Competencia del Consejo de Estado / ACCION DE REVISION - Caducidad de la acción / INCORA - Actos de extinción de dominio privado. Acción de revisión / ACCION DE REVISION DE ACTOS DEL INCORA - Legitimación por activa

De acuerdo con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 160 de 1994, vigente para la fecha en que se presentó la demanda, contra la resolución que declare que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio privado, procede la acción de revisión ante el Consejo de Estado en única instancia. La anterior competencia fue ratificada por la Ley 446 de 1998. La acción de revisión prevista para impugnar los actos administrativos mediante los cuales el INCORA declare la extinción del dominio privado respecto de un predio contempla un término especial de caducidad de la acción para quien alegue ser el propietario del bien, en cuanto la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, debe ser ejercida directamente por el interesado dentro de los 15 días, contados a partir del día siguiente de la ejecutoria del respectivo acto administrativo. Sin duda es y debe ser considerado como directamente afectado el propietario del bien objeto del procedimiento administrativo, en la medida en que, precisamente, dicha actuación tiene como finalidad extinguir el derecho de propiedad sobre un predio rural cuando se presente alguna de las causales que la ley establece para ese efecto. De la misma manera se predica igual interés respecto de aquella persona que tiene constituido un derecho real sobre dicho inmueble, toda vez que una eventual decisión que llegase a proferirse en el procedimiento administrativo de extinción de dominio puede llegar a afectar los derechos reales que le asisten sobre el respectivo predio. Por tanto, el término de caducidad de 15 días para ejercer la acción de revisión correrá para el propietario y para las personas que tengan un derecho real sobre el predio objeto de discusión. Las demás personas que tengan algún tipo de interés -porque la ley no distingue a qué clase de interés se refiere- en que se revise la resolución mediante la cual culmine el procedimiento administrativo de extinción del dominio contarán con un término de 30 días, computados a partir del día siguiente al de la inscripción del acto en la correspondiente oficina de registro público, para demandar dicho acto mediante la acción de revisión.

FUENTE FORMAL: LEY 135 DE 1961 / DECRETO 1577 DE 1974 / LEY 160 DE 1994 - ARTICULO 53 / LEY 446 DE 1998 / CONSEJO DE ESTADO - ACUERDO 55 DE 2003

ACCION DE REVISION - Características. Objeto / ACCION DE REVISION Y ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Procedencia. Diferencias

El ordenamiento jurídico dispone que si se trata de controvertir el acto administrativo mediante el cual se hubiere dispuesto la iniciación de la diligencia administrativa de extinción de dominio procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (num. 8 del art. 128 del C.C.A.), de lo contrario, es decir si se trata del acto mediante el cual se declara extinguido el derecho de dominio agrario procede la acción de revisión (num. 9 art. 128 C.C.A.). Según lo anterior, en cuanto se consagraron dos acciones diferentes respecto de la misma materia resulta claro que la intención del legislador fue la de disponer la procedencia única y exclusiva de la acción de revisión contra el acto que declare extinguido el derecho de dominio agrario, por lo cual quedó excluida, de esta manera, la posibilidad de controvertir dicho acto por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Vale la pena señalar, en este sentido, que la

acción de nulidad y restablecimiento del derecho es distinta de la acción de revisión, diferencias entre las cuales pueden enumerarse, por lo menos, las siguientes: - En el caso de la acción de nulidad y restablecimiento es necesario que el actor indique las normas violadas y explique el concepto de su violación (num. 4, art. 137 C.C.A.), mientras que en la acción de revisión no es indispensable que el impugnante formule cargo alguno de violación. - La acción de nulidad y restablecimiento persigue impugnar la validez de un acto administrativo y como consecuencia de ello que se restablezca el derecho subjetivo lesionado, en la acción de revisión no son acumulables solicitudes que no se relacionen, precisamente, con la "revisión" de las actuaciones administrativas adelantadas por el Instituto competente, en ese entonces el INCORA, y que hubieren culminado con la extinción de dominio privado sobre un determinado predio agrario. - Mientras el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses, los cuales se cuentan a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso, la acción de revisión deberá interponerse por el propietario dentro de los 15 días contados a partir del día siguiente a su ejecutoria y la misma sólo procede respecto de determinados actos, expresamente contemplados en las normas especiales que regulan la materia. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala debe aclarar que la demanda estuvo bien formulada en cuanto con ella se pretende la revisión de los actos administrativos que declararon la extinción del dominio privado respecto del bien en cuestión.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 128 - NUMERAL 8 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 128 - NUMERAL 9

INCORA - Extinción de dominio privado. Requisitos / EXTINCION DE DOMINIO PRIVADO SOBRE BIENES RURALES - Competencia, regulación y trámite

El procedimiento administrativo de extinción del dominio fue reglamentado mediante la expedición del Decreto 1577 de 1974, el cual determinó que dicha declaración era procedente bajo los siguientes supuestos y condiciones: - Sería procedente la declaración administrativa de extinción del derecho de dominio respecto de los predios en los cuales el propietario hubiere dejado de ejercer la posesión durante 3 años continuos, contados a partir del 29 de marzo de 1973 (fecha en la cual empezó a regir la Ley 4ª de 1973), a menos que se hubiere acreditado que ello hubiere obedecido a alguna circunstancia constitutiva de fuerza mayor o caso fortuito (artículo 1º). - Aún de verificarse la falta de explotación durante el término señalado, no se aplicaría el procedimiento de extinción del dominio respecto de las porciones del predio que a la fecha de la inspección ocular estuvieren siendo explotadas en forma regular y estable, entendiendo aquella actividad como la iniciada al menos durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la diligencia (artículo 4º). - Para los efectos de ese procedimiento la tala o derribamiento de árboles no constituía explotación económica del bien (artículo 4º). - Lo cultivado por terceras personas que no reconocieran como dueño al propietario no se tomaría en cuenta para acreditar la explotación del predio por parte del titular del derecho real de propiedad (artículo 6º). El mismo decreto previó el trámite a seguir. El procedimiento administrativo previsto en el ordenamiento vigente contemplaba que en caso de tenerse indicios de que un bien no estaba siendo explotado por su propietario durante los últimos 3 años el INCORA debía abrir un procedimiento tendiente a establecer dicha circunstancia; el acto admisorio de la investigación debía ser notificado personalmente al propietario del fundo que se sometía a investigación y a las

demás personas interesadas, quienes contarían con un término de 15 días para pedir pruebas tendientes a establecer el estado de explotación del fundo respectivo, pero aún en caso de que aquellos no solicitaran la práctica de prueba alguna el INCORA debía tramitar una etapa probatoria para establecer si existía mérito suficiente para decretar la extinción del dominio. El INCORA cumplió en estricto orden con el procedimiento administrativo previsto para declarar extinguido el dominio privado respecto del predio denominado CORDOBA. Con el fin de verificar cuántas personas ajenas al propietario estaban explotando económicamente el bien, en qué área y la zona correspondiente se practicaron 4 diligencias de alindación, los días 30 de mayo de 1989, 27 de marzo de 1990, 18 de abril de 1991 y el 7 de septiembre de 1992, las cuales contaron con la presencia de un abogado experto en procesos de extinción del dominio y de un ingeniero agrónomo del INCORA, sin embargo, a pesar de que las fechas y horas de la práctica de cada una de las referidas diligencias fue notificada por estado a la sociedad propietaria la misma no se presentó y se abstuvo de participar durante el desarrollo de las diligencias, circunstancia que no afecta la validez del procedimiento ni constituye una vulneración a sus derechos que pudiere ser imputable al INCORA. En este punto debe indicarse que la carga de la prueba de la explotación económica del bien por parte del propietario corresponde a éste, quien en este caso y durante el trámite del proceso administrativo actuó en forma pasiva sin manifestar oposición alguna y sin ejercer las facultades de defensa y de contradicción respecto de la prueba recaudada, a pesar de que se le brindaron las oportunidades para el efecto. En este punto se debe resaltar que el supuesto para ordenar la extinción del dominio no radica en que el bien estuviere siendo ocupado por terceras personas ajenas al propietario sino que éste lo mantuviere en estado de inexploración económica, evento que se verificó en este caso y en relación con el cual la sociedad aquí demandante no aportó prueba alguna ni participó durante el trámite del proceso administrativo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ

Bogotá, D.C., julio veintidós (22) de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 11001-03-26-000-2001-00048-01(21138)

Actor: SOCIEDAD FERNANDO A. GARCIA Y CIA. LTDA.

Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA

Referencia: ACCION DE REVISION; EXTINCION DE DOMINIO PRIVADO

Atendiendo la prelación dispuesta por el artículo 7º de la Ley 1105 de 2006 para los procesos en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación, se decide en única instancia la demanda de revisión de asuntos agrarios formulada en

contra del INCORA, establecimiento público respecto del cual se ordenó trámite de liquidación mediante la expedición del Decreto 1292 de 2003.

1.- ANTECEDENTES

1.1.- La demanda.

El 8 de agosto de 2001, la sociedad Fernando A. García & Compañía Ltda., debidamente representada y habiendo acreditado su existencia y representación legal, formuló la acción de revisión de asuntos agrarios, en concordancia con el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, con el fin de que se profirieran las siguientes declaraciones:

“1ª.- Son nulas las resoluciones números 01313 y 53, ambas de fecha 22 de junio de 1999, expedidas por la Gerencia General y la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria “INCORA”, mediante las cuales se declaró y aprobó extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado sobre una parte del predio rural denominado CÓRDOBA, ubicado en jurisdicción del municipio de FUNDACIÓN, departamento del Magdalena, de propiedad de la sociedad FERNANDO A. GARCÍA & CÍA. LTDA.

“2ª.- Son nulas las resoluciones números 03290 y 067, ambas de fecha diciembre 18 de 2000, expedidas por la Gerencia General y la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria “INCORA”, por medio de las cuales no se accedió a revocar las resoluciones mencionadas en el numeral anterior.

“3ª.- A título de restablecimiento del derecho lesionado solicito ordenar la cancelación de la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Fundación, departamento del Magdalena, de la resolución número 4546, de fecha septiembre 22 de 1987, de la Gerencia General del INCORA, que ordenó iniciar el procedimiento administrativo de Extinción del derecho de dominio, así como de la cancelación de la inscripción en dicha Oficina de los actos administrativos cuya nulidad se solicita, en caso de que se hubiere efectuado”.

1.1.1.- Hechos de la demanda.

Como fundamentos de hecho de la demanda se expusieron, en síntesis, los siguientes:

Mediante la expedición de la Resolución 04546 del 22 de septiembre de 1987, el INCORA inició el procedimiento administrativo de extinción del dominio privado del

inmueble denominado Córdoba, ubicado en jurisdicción del municipio de Fundación (Magdalena), acto administrativo que fue inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

Posteriormente se profirieron las Resoluciones 01313 y 053 del 22 de junio de 1999, confirmadas por las Resoluciones 03290 y 067 del 18 de diciembre de 2000, mediante las cuales se decretó la extinción del dominio que la sociedad demandante ostentaba respecto de parte del predio en mención.

1.1.2.- Normas violadas y el concepto de violación.

1.1.2.1.- La parte actora estimó que durante el trámite del proceso administrativo de extinción del dominio del inmueble de su propiedad se vulneraron las siguientes disposiciones:

- Los artículos 2º (inciso 2), 29 y 58 de la Constitución Política en cuanto la Gerencia General del INCORA inició y terminó el procedimiento administrativo con desconocimiento de la garantía constitucional al debido proceso, pues omitió tramitar la etapa previa de verificación de la explotación del bien y omitió otorgar las oportunidades previstas para que la sociedad propietaria hubiere podido cuestionar las decisiones adoptadas, desconociéndose así el procedimiento establecido para el efecto en el artículo 8º del Decreto Reglamentario 1577 de 1974, artículo 29 (inciso 2º) del Decreto Reglamentario 059 de 1938, en armonía con el artículo 6º del Código de Procedimiento Civil y el artículo 7º del Decreto Reglamentario 2665 de 1994.

1.1.2.2.- A su vez, la parte actora sostuvo que los actos demandados se profirieron con falsa motivación en razón a que:

- La prueba que sirvió como soporte para decretar la extinción del dominio fue la diligencia de inspección ocular que se practicó en el predio el 19 de septiembre de 1997, la cual se efectuó sin la intervención de peritos y sin que se hubiere practicado el correspondiente levantamiento topográfico.

- El criterio para establecer las áreas del inmueble fue emitido por los funcionarios del INCORA que no ostentaban la condición de peritos reconocidos, lo cual llevó a que en una de las actas elevadas con ocasión de las visitas realizadas al inmueble se consignó que el sector urbano del mismo comprendía 25 hectáreas mientras que

en el acto acusado se exceptuaron de la extinción 43 hectáreas y 6.832 metros cuadrados por corresponder dicha parte del predio al área ubicada en la zona urbana. En cuanto al área ocupada por terceros se determinó inicialmente, según los estimativos de los funcionarios que practicaron la diligencia, en 140 hectáreas y 5.000 metros cuadrados, sin embargo en el acto demandado se dispuso la extinción del área ocupada por terceros ajenos al propietario en una extensión de 125 hectáreas y 7.250 metros cuadrados. Lo anterior evidencia que las irregularidades ocurridas en la práctica de las diligencias de verificación arrojaron resultados contrarios y disímiles a los que finalmente fueron consignados en los actos administrativos acusados.

- El INCORA concluyó que el bien estaba siendo explotado por terceros que no reconocían la propiedad del inmueble respecto de la sociedad demandante únicamente con fundamento en las aseveraciones que en ese sentido hicieron quienes se declararon poseedores y los 3 funcionarios de la entidad que intervinieron en la diligencia en mención, sin tramitar la etapa previa tendiente a clarificar la titularidad del bien y sin establecer el estado de explotación del mismo. También precisó que durante la práctica de las referidas diligencias se recibieron unas declaraciones sin atender los requisitos previstos en los artículos 227 y 228 del Código de Procedimiento Civil para la recepción de testimonios.

- Se incurrió en falsedad en los actos acusados en cuanto computaron como inexplorados los sectores del predio que debían ser destinados a la conservación de los recursos naturales y en relación con los cuales también se estimó que estaban siendo objeto de ocupación, en abierta contradicción con lo dispuesto en los artículos 52 y 57 de la Ley 160 de 1994, los cuales establecen que no podrá extinguirse sino la parte del terreno que fuere objeto de posesión y siempre que en relación con ella el propietario no hubiere estado ejerciendo alguna clase de actividad en el año inmediatamente anterior a la fecha de realización de la inspección ocular.

1.1.2.3.- De acuerdo con lo señalado en la demanda, los actos acusados fueron expedidos en forma irregular por las siguientes razones:

- Las diligencias de alindación de zonas que se practicaron en el inmueble con fundamento en lo dispuesto en el artículo 13, inciso 2º, del Decreto 1577 de 1974 no son oponibles a la sociedad propietaria del derecho real de conformidad con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 15 de 1987, porque la autorización establecida en

el mencionado decreto para practicar esa clase de diligencias desconocía totalmente el contenido de la Ley 135 de 1961, según el cual la única prueba idónea para efectos de determinar el estado de explotación de un predio era la inspección ocular con intervención de peritos, de manera que el Decreto Reglamentario 1577, al exceder la facultad de reglamentación previendo una prueba no contemplada en la norma reglamentada, no puede ser aplicada.

- También precisó que la no intervención de peritos en la práctica de las referidas diligencias desconoce los postulados del numeral 5º del artículo 53 de la Ley 160 de 1994 y que el procedimiento se adelantó en abierta contradicción a los principios de publicidad y contradicción respecto del material probatorio aportado al proceso, vulnerándose a su vez las disposiciones contenidas en los artículos 233, 236, 237 y 238 del C. de P. C. Tampoco se garantizaron los derechos de audiencia y de defensa previstos en el artículo 84 del C.C.A.

- El proceso de extinción del dominio se tramitó mientras estaba vigente sobre el mismo predio el proceso de clarificación de la propiedad, los cuales son excluyentes entre sí.

1.1.2.4.- La parte actora sostuvo que los actos acusados eran también violatorios de las siguientes disposiciones:

- Del numeral 5º del artículo 53 de la Ley 160 de 1994, el cual establece que la inspección ocular tendiente a establecer la explotación del inmueble rural a extinguir debe realizarse con la presencia de 2 peritos cuando no sea el propietario quien solicite la práctica de la diligencia. La disposición prevista en el Decreto Reglamentario 2665 de 1994 en el sentido de que aquella podrá efectuarse con 2 funcionarios del INCORA cuando no sea el propietario quien solicite la práctica de la misma no tiene aplicación por resultar abiertamente contradictoria para con lo dispuesto en la Ley 160, de manera que la diligencia realizada en el caso concreto, en cuanto no se efectuó con la presencia de 2 peritos, no está llamada a surtir efecto alguno.

- El INCORA carece de competencia para adelantar procesos de extinción de dominio privado respecto de predios rurales cuya extensión esté comprendida entre 100 y 500 hectáreas, porque el artículo 22 de la Ley 135 de 1961 sólo autorizaba el estudio de explotación económica de los predios de más de 2.000 hectáreas para lo cual se tendría en cuenta la información suministrada por el propietario del respectivo

inmueble. Aclaró la parte actora que la anterior disposición fue reglamentada por el Acuerdo 003 de 1971 que contempló la extinción de dominio privado respecto de predios con dimensiones de 100 a 500 hectáreas, sin embargo algunos apartes del referido acuerdo fueron declarados nulos por el Consejo de Estado por haber excedido, como se evidencia, la facultad reglamentaria al establecer la posibilidad de adelantar procesos de extinción respecto de predios en relación con los cuales la ley no había otorgado dicha facultad, así que habiéndose decretado la nulidad de dicha facultad el INCORA perdió la competencia para extinguir predios de las dimensiones del bien de propiedad de la sociedad demandante (Fls. 1-15 c. 1).

La demanda fue admitida por esta Corporación el 27 de septiembre de 2001, decisión que se notificó en debida forma a las partes (Fls. 60-65 c. 1).

1.2.- La contestación de la demanda.

El INCORA contestó oportunamente la demanda, oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones de la misma con fundamento en los siguientes argumentos:

- La competencia del INCORA para adelantar procesos de extinción de dominio privado fue otorgada en forma expresa por el artículo 3º de la Ley 135 de 1961, más no por la expedición del Acuerdo 003 al cual hizo referencia la parte actora, sin perjuicio de lo anterior, el INCORA precisó que sólo dos frases del Acuerdo habían sido declaradas nulas por el Consejo de Estado y que éstas en nada modificaban la competencia legal encomendada al Instituto para adelantar y definir los procedimientos de extinción de dominio privado.

En virtud de la facultad legal en mención el INCORA inició el trámite extintivo respecto del bien de propiedad de la sociedad demandante atendiendo el informe rendido como consecuencia de la visita practicada en el inmueble el 4 de marzo de 1985, en la cual se consignó que el propietario no ejercía explotación económica alguna en el predio y que desde el año de 1982 el mismo estaba siendo ocupado por terceras personas, situación que fue posteriormente verificada durante las distintas diligencias de inspección que se adelantaron en el inmueble.

- De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 135 de 1961, la no denuncia de los predios por parte de los propietarios ante el INCORA en los términos del artículo 22 *ibídem* impedía que éstos formularan la acción de revisión ante el

Consejo de Estado, circunstancia que tornaría improcedente la demanda de la referencia y que en consecuencia debía ser declarada (Fls. 73-79 c. 1).

- La sociedad demandante fue notificada de los trámites adelantados en el respectivo predio desde el inicio del procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad, actuación que además fue objeto de registro en la respectiva oficina de instrumentos públicos, de manera que sí se dio cabal cumplimiento al principio de publicad y sí se brindó a la empresa la posibilidad de ejercer su derecho de defensa y de contradicción, cosa distinta es que la sociedad no hubiere ejercido sus derechos dentro de la respectiva oportunidad procesal.

1.3.- Los alegatos de conclusión en primera instancia.

El decreto de pruebas se dispuso el 3 de mayo de 2002 y el 27 de junio siguiente se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto, todo en providencia del 20 de mayo de 1999, término dentro del cual el INCORA reiteró los argumentos expuestos en el escrito de contestación de la demanda (Fls. 88, 95-101 c. 1).

Por su parte, la sociedad demandante sostuvo que el Consejo de Estado, al anular algunos apartes del Acuerdo 003 de de 1971, señaló que el referido acto vulneró las disposiciones de la Ley 135 de 1961, *“pues la competencia que la ley fijó en el Gerente del citado Instituto la ejerció la Junta Directiva, que en parte alguna está facultada para fijar la fecha en que los propietarios de los inmuebles precisados en el último inciso del artículo 22 de la referida ley deban cumplir con las obligaciones que en el texto del referido artículo se indican”*. Con fundamento en lo anterior, la parte actora concluyó que quedaron sin efecto las disposiciones del Acuerdo 003 de 1971, en cuanto establecían un término para que los propietarios de extensiones comprendidas entre 100 y 500 hectáreas los denunciaran ante el INCORA para efectos de establecer el estado de explotación del predio y, en consecuencia, perdió vigencia la facultad del Instituto para investigar los predios con superficies comprendidas entre 100 y 500 hectáreas y para adelantar respecto de ellos algún trámite de extinción.

En el mismo escrito, la sociedad reiteró también los argumentos expuestos en la demanda (Fls. 101-107 c. 1).

El Ministerio Público solicitó que se negaran las súplicas de la demanda. Previo a emitir un concepto de fondo, la Procuradora Quinta Delegada ante esta Corporación sostuvo que si bien el inciso 5º del artículo 23 de la Ley 135 de 1961 establecía que la demanda de revisión solamente sería aceptada por el Consejo de Estado en cuanto estuviere acompañada de la prueba de la propiedad y de una descripción detallada del predio con copia del plano topográfico, dicha disposición no se encontraba vigente para la fecha en la cual fue presentada la demanda de la referencia, puesto que ese requisito fue expresamente derogado con la expedición de la Ley 160 de 1994, con fundamento en lo cual concluyó que no era procedente la declaratoria de improcedibilidad de la acción alegada por la demandante.

En relación con el fondo del asunto, expuso los siguientes argumentos:

- Frente a la imputada falta de competencia del INCORA para adelantar procesos de extinción respecto de fundos de menor extensión por la anulación de algunos apartes del Acuerdo 003 expedido por la Junta Directiva del Instituto en 1971, la señora agente del Ministerio Público señaló que la nulidad sólo comprendió los plazos establecidos en el citado Acuerdo para que los propietarios presentaran la descripción del predio respectivo porque la facultad para fijar esa clase de términos correspondía al Gerente y no a la Junta Directiva, autoridad ésta última que, arrogándose una competencia asignada a ella por la ley expidió el Acuerdo en mención, sin embargo la nulidad sólo se produjo, como se anotó, respecto de los plazos, circunstancia que no afectó la competencia asignada por la Ley 135 de 1961 al INCORA para que adelantara los procesos de extinción del dominio privado, cualquiera fuere la extensión del bien, facultad que también fue contemplada en la Ley 160 de 1994.

Con el fin de conceptualizar respecto de las imputaciones de falsa motivación y expedición irregular de los actos acusados, así como del desconocimiento de los derechos de audiencia y de defensa, el Ministerio Público precisó que dado que el trámite administrativo de extinción del dominio se inició el 22 de septiembre de 1987 con la expedición de la Resolución 04546, la legislación aplicable al caso concreto era la vigente para esa fecha, es decir la Ley 135 de 1961, con las reformas introducidas por las Leyes 1ª de 1968 y 4ª de 1973 y el Decreto Reglamentario 1577 de 1974, las cuales establecían que el procedimiento de extinción de dominio privado debía surtirse cumpliendo las siguientes etapas: a) el Instituto debía informarse acerca del estado de explotación o de abandono del predio; b) si

de las diligencias anteriores se desprendía que el predio no estaba siendo explotado por su propietario, el Instituto debía dictar una resolución ordenando adelantar el procedimiento de extinción del dominio privado, la cual se notificaría personalmente a los interesados; c) posteriormente se abriría el período probatorio dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la resolución en mención, término dentro del cual si el interesado no solicitaba la práctica de la correspondiente inspección ocular el Instituto ordenaría la realización de una diligencia de alindación de zonas para determinar la parte del terreno que no estaba siendo explotada por su propietario; d) practicadas las pruebas anteriores el Instituto dispondría de 20 días para decidir si había o no lugar a la extinción del derecho del dominio particular.

Analizando los pasos anteriores frente al caso concreto, el Ministerio Público concluyó que el procedimiento administrativo que terminó con la extinción del dominio de parte del inmueble que era de propiedad de la sociedad demandante se había adelantado con el agotamiento de todas las etapas y con el lleno de los requisitos legales para el efecto. Así, señaló que el procedimiento se agotó de la siguiente forma: a) en la visita realizada en el inmueble el 4 de marzo de 1985 por un funcionario del INCORA se constató que el propietario del bien no estaba explotando el predio y que el mismo estaba siendo ocupado por terceras personas; b) el 22 de septiembre de 1987 se profirió la Resolución 4546 mediante la cual se abrió el trámite de extinción de la propiedad privada, decisión que le fue debidamente notificada a la sociedad propietaria, la cual interpuso en su contra recurso de reposición que fue resuelto en forma desfavorable a los intereses del recurrente en acto administrativo que le fue notificado oportunamente; c) vencido el período probatorio sin que se hubiere solicitado prueba alguna por parte del propietario, el INCORA ordenó la práctica de unas visitas de alindación de zonas, durante las cuales los funcionarios de la entidad pudieron constatar que 121 hectáreas y 9.659 metros estaban siendo ocupadas por terceros ajenos a la sociedad propietaria; el 25 de enero de 1999 el Instituto efectuó una *“Redacción Técnica de Linderos”* del predio Córdoba, en la cual se indicó un área total del predio era de 169 hectáreas 4.082 metros cuadrados, de las cuales 125 hectáreas y 7.250 correspondían al área rural utilizada por los ocupadores y 43 hectáreas y 6.832 metros cuadrados al terreno ubicado en la zona urbana del municipio de Fundación; d) el 22 de junio de 1999, el Instituto expidió la Resolución 1313 por medio de la cual declaró extinguido, a favor de la Nación, el derecho de dominio privado sobre parte del predio en cuestión, de forma tal que se dio cabal cumplimiento al procedimiento legal establecido para

declarar la extinción del dominio privado que ostentaba la sociedad demandante, sin que se desconociera el régimen previsto para el efecto ni se vulnerara el debido proceso o el derecho de defensa respecto de la firma interesada.

- Acerca de las violaciones de los derechos de audiencia y de contradicción alegadas por la parte actora, el Ministerio Público concluyó que el procedimiento administrativo de extinción del dominio no contemplaba que la visita previa del inmueble debiera practicarse con la presencia del propietario del mismo y la única disposición sobre el particular se limitaba a señalar que éste o cualquier persona que se encontrare en el predio debía permitir que se practicara la revisión, en consecuencia, la visita fue realizada con la presencia del empleado del propietario que para ese entonces habitaba el lugar. Ahora, el trámite administrativo establecía que la decisión de apertura del procedimiento debía ser notificada al propietario como efectivamente se hizo en este caso, quien ejerció su derecho de defensa mediante la interposición del recurso respectivo; cosa distinta es que la sociedad no hubiere participado en la etapa probatoria, pues ello no obedeció a una negligencia imputable a la Administración sino al descuido de la parte directamente interesada.

Frente a la intervención de 2 peritos en la realización de la diligencia de inspección, el Ministerio Público señaló que la Ley 135 de 1961 estableció dicho requisito cuando la prueba era solicitada por el propietario pero nada dijo respecto de los casos en los cuales aquella fuere dispuesta de oficio por el Instituto, circunstancia que fue regulada por el Decreto Reglamentario 1577 de 1974, mediante el cual se contempló para ese segundo supuesto la realización de una diligencia de alindación de zonas, previsión que no puede entenderse como extra legal puesto que la ley no limitó los medios de prueba a los cuales podía acudir el INCORA para decidir si procedía o no la declaratoria de extinción del derecho de dominio sobre el mismo.

Con fundamento en los criterios expuestos, la Procuradora Quinta Delegada ante el Consejo de Estado estimó que en este caso no se había vulnerado el ordenamiento jurídico y que los actos demandados no estaban viciados de nulidad (Fls. 113-141 c. 1).

2.- CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala decidir las súplicas de la acción de revisión de asuntos agrarios de la referencia, para lo cual se analizarán los siguientes aspectos: i) la

competencia para conocer el asunto; *ii*) la caducidad de la acción; *iii*) la legitimación en la causa por activa; *iv*) requisito de procedibilidad de la acción; *v*) cuestión probatoria previa; *vi*) el objeto de la acción de revisión y *vi*) el caso concreto.

2.1. La competencia del Consejo de Estado para conocer la acción de revisión de asuntos agrarios y de la Sección Tercera para tramitar y decidir el asunto.

Se pretende en este caso la revisión de las resoluciones 01313 y 053 expedidas por el INCORA el 22 de junio de 1999 y de las resoluciones 03290 y 067 proferidas por el mismo Instituto el 18 de diciembre de 2000, mediante las cuales se declaró la extinción del dominio privado respecto del predio denominado CÓRDOBA, ubicado en el municipio de Fundación, departamento del Magdalena.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 160 de 1994, vigente para la fecha en que se presentó la demanda¹, contra la resolución que declare que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio privado, procede la acción de revisión ante el Consejo de Estado en única instancia. La anterior competencia fue ratificada por la Ley 446 de 1998.

Ahora, el Acuerdo 55 de 2003, por medio del cual se modificó el reglamento del Consejo de Estado, radicó en la Sección Tercera de la Sala Contenciosa el conocimiento de los procesos relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio de predios urbanos y rurales (Artículo 1º).

¹ Si bien los hechos de la demanda y los procedimientos administrativos que se cuestionan iniciaron su trámite en vigencia de la Ley 135 de 1961, la cual establecía en su artículo 23 que las acciones de revisión contra los actos que declararan la extinción de dominio privado de un predio serían decididas por la Corte Suprema de Justicia, dicha disposición fue modificada con la expedición del artículo 2º, numeral 8, del Decreto 597 de 1988, en cuanto éste, al modificar el artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, radicó en el Consejo de Estado el conocimiento de esta clase de acciones; además la facultad inicialmente atribuida a la Corte Suprema de Justicia fue expresamente derogada por el artículo 111 de la Ley 160 de 1994, norma que también determinó que el Consejo de Estado asumiría la competencia para conocer los procesos judiciales de revisión. Se resalta que la demanda fue presentada en vigencia de esta última norma, disposición que contenía algunas normas de naturaleza procesal, las cuales surtieron efectos en forma inmediata aunque los asuntos sometidos a decisión jurisdiccional se hubieren tramitado antes de que la misma hubiere sido promulgada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, según el cual *“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar á regir. Pero los términos que hubieren empezado á correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación”*. Artículo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-200-02 de 19 de marzo de 2002, Magistrado Ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis.

En este orden de ideas y dada la competencia de la Sala para decidir el asunto de la referencia, corresponde establecer los presupuestos de la acción y analizar el caso concreto.

2.2.- La caducidad de la acción.

La acción de revisión prevista para impugnar los actos administrativos mediante los cuales el INCORA declare la extinción del dominio privado respecto de un predio contempla un término especial de caducidad de la acción para quien alegue ser el propietario del bien, en cuanto la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, debe ser ejercida directamente por el interesado dentro de los 15 días, contados a partir del día siguiente de la ejecutoria del respectivo acto administrativo.

Concretamente, la norma en mención establece:

“La acción de revisión contra los actos de extinción del 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 quince (15) días contados a partir del día siguiente de su ejecutoria. Para los terceros, el término de caducidad será de treinta (30) días y se contará a partir del día siguiente a la inscripción del acto en la correspondiente oficina de instrumentos públicos” (Negrilla fuera del texto).

Una vez definidas las condiciones y los diferentes términos en que opera la caducidad tratándose de la acción de revisión, conviene determinar quiénes pueden ser considerados como directamente afectados y cuáles otros pueden ser terceros dentro del procedimiento administrativo de extinción de dominio sobre un predio rural, puesto que la definición de uno y otros determinará para quiénes opera el término de caducidad de 15 o 30 días, según fuere el caso.

Sin duda es y debe ser considerado como directamente afectado el propietario del bien objeto del procedimiento administrativo, en la medida en que, precisamente, dicha actuación tiene como finalidad extinguir el derecho de propiedad sobre un predio rural cuando se presente alguna de las causales que la ley establece para ese efecto. De la misma manera se predica igual interés respecto de aquella persona que tiene constituido un derecho real sobre dicho inmueble, toda vez que una eventual decisión que llegase a proferirse en el procedimiento administrativo

de extinción de dominio puede llegar a afectar los derechos reales que le asisten sobre el respectivo predio.

En este sentido el Decreto 1577 de 1974, reglamentario de la Ley 135 de 1961, contempló las personas a las cuales se les debía notificar el acto administrativo mediante el cual se hubiere iniciado el procedimiento, entre las cuales enunció al propietario y a quienes tuvieran constituido otros derechos reales sobre el inmueble sometido a dicho trámite. Concretamente la norma en mención señaló:

“Artículo 9º. Iniciación del procedimiento administrativo. Si de la información obtenida por el Instituto apareciere que el predio no se encuentra explotado de acuerdo con las exigencias legales, dictará una resolución ordenando adelantar los trámites administrativos pertinentes para decidir si se ha extinguido o no el derecho de dominio sobre todo o parte del predio de que se trate.

“La resolución se notificará personalmente al propietario y a quienes tuvieron constituidos otros derechos reales sobre el inmueble, o si fuere el caso se les emplazará en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil y se les designará, sino se presentaren oportunamente a estar a derecho, el curador que dicho texto legal prevé. Dicha resolución también se notificará personalmente al Procurador Agrario ...”

“Artículo 10º. Inscripción de la resolución. Para efectos de publicidad, la providencia que inicie el procedimiento de extinción del dominio se comunicará inmediatamente a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, para su inscripción. Dicha inscripción deberá surtirse, a más tardar, al día siguiente de la fecha de recibo de la comunicación. A partir de este registro las actuaciones administrativas que se adelanten producirán efecto frente a terceros”².

De conformidad con las normas antes transcritas, se infiere que el propietario y quienes tuvieran un derecho real sobre el predio objeto de discusión se considerarán personas directamente afectadas con las resultas del procedimiento administrativo de extinción del dominio agrario, dado que expresamente se advierte la necesidad de que en el evento en que no se pueda adelantar el procedimiento con la intervención directa de estas personas deberá designárseles curador *ad litem*, situación que no ocurre con las demás personas que llegaren a intervenir en el procedimiento, porque en esos casos su intervención no resulta indispensable para continuar con la actuación administrativa.

² También el Decreto 2665 de 1994, reglamentario de la Ley 160 de 1994, contempló las personas a las cuales se les debe notificar el acto mediante el cual se inicie el procedimiento, entre las cuales que se encuentra el propietario y quienes tuvieran constituido un derecho real sobre el inmueble respectivo.

Por tanto, el término de caducidad de 15 días para ejercer la acción de revisión correrá para el propietario y para las personas que tengan un derecho real sobre el predio objeto de discusión. Las demás personas que tengan algún tipo de interés –porque la ley no distingue a qué clase de interés se refiere– en que se revise la resolución mediante la cual culmine el procedimiento administrativo de extinción del dominio contarán con un término de 30 días, computados a partir del día siguiente al de la inscripción del acto en la correspondiente oficina de registro público, para demandar dicho acto mediante la acción de revisión.

En este caso, la acción de revisión se instauró por parte de la sociedad Fernando A. García y Cía Ltda., la cual alegó la calidad de propietaria del predio que fue objeto de extinción de dominio privado, firma que en su condición de tal fue vinculada al proceso administrativo en cuestión y que, en consecuencia, estaba obligada a presentar la demanda dentro de los 15 días siguientes a la fecha de ejecutoria de los actos administrativos cuestionados, como en efecto ocurrió, pues las decisiones definitivas, es decir las Resoluciones 03290 y 067 expedidas por el INCORA el 18 de diciembre de 2000, fueron notificadas a la sociedad demandante el 23 de julio de 2001 y la demanda se presentó el 8 de agosto de 2001, es decir, cuando aún no había transcurrido el término de caducidad de la acción.

2.3.- Legitimación en la causa por activa.

Advierte la Sala que en este caso le asiste interés a la sociedad Fernando A. García y Cía Ltda., en razón a que la extinción del dominio privado se produjo en contra del derecho real de propiedad del cual era titular la sociedad respecto del bien objeto de la declaración, calidad titularidad que el INCORA estimó claramente acreditada durante el trámite del procedimiento de clarificación respectivo. De forma tal que si en su contra se produjo la decisión administrativa de extinción resulta menester señalar que la sociedad demandante está legitimada para ejercer la acción de revisión.

2.4.- Requisito de procedibilidad de la acción de revisión.

En el escrito de contestación de la demanda, el INCORA sostuvo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 135 de 1961, la no denuncia de los

predios por parte de los propietarios ante el INCORA en los términos previstos en el artículo 22 *ibídem* impedía que éstos formularan la acción de revisión ante el Consejo de Estado, circunstancia que tornaría improcedente la demanda de la referencia.

El artículo 22 de la Ley 135 de 1961 establecía:

“Todo propietario de fundo de extensión superior a dos mil hectáreas (2.000 hectáreas) deberá presentar al Instituto, junto con el respectivo certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos y copia del título registrado que acrediten su derecho de dominio sobre dicho fundo, una descripción detallada de éste, la cual incluirá, además, todos los datos y explicaciones que el Instituto determine con respecto a su ubicación, extensión y forma en que se explota. La misma obligación cobija a los propietarios de superficies menores que formaban parte, en 1º de septiembre de 1960, de predios de aquella extensión, ya quienes sin tener título inscrito ejerzan posesión material sobre tales predios.

“Si del predio en cuestión se hubiere levantado un plano topográfico, se acompañará copia del mismo.

“Estos requisitos deberán llenarse dentro de los seis (6) meses posteriores a la fecha en que el Instituto reglamente esta disposición ...

“Parágrafo. *El Instituto podrá extender la obligación de que trata este artículo a los propietarios y poseedores de predios de una extensión menor, a medida que se halle en capacidad de realizar con respecto a éstos el estudio correspondiente. Esto, sin perjuicio de la facultad que le asiste para exigir del propietario o propietarios de cualquier fundo la información de que trata el inciso 3º del artículo 29 del Decreto 59 de 1938 ...”.*

A su vez, el artículo 23 establecía que la demanda de revisión sólo sería aceptada por la Corte si a ella se acompañaba copia de la relación de que trataba el artículo 22 referido, debidamente firmada y con la constancia de haber sido presentada en tiempo debido.

Sobre el particular debe indicarse, en primer lugar, que el propietario del predio que constituye el objeto de esta acción no estaba obligado a presentar la información señalada en el artículo 22 de la Ley 135 de 1961 porque su fundo no alcanzaba las 2.000 hectáreas. Por otra parte no se acreditó que a pesar de que el bien no contaba con esa extensión de tierra el INCORA, en ejercicio de la facultad legal otorgada para el efecto, le hubiere impuesto la obligación de reportar en un término de 6 meses la información correspondiente, de manera que bajo ninguna circunstancia fáctica puede decirse que el requisito de procedibilidad previsto en el

artículo 23 de la Ley 135 de 1961 fuere oponible a la acción de revisión de la referencia. Pero además, dicho requisito no tenía aplicación alguna para la fecha en que se presentó la demanda, esto es el 8 de agosto de 2001, puesto que aquella disposición de carácter adjetivo contenida en el artículo 23 de la Ley 135 de 1961 fue derogada con la expedición de la Ley 160 de 1994, norma que en los aspectos procesales rige para la actuación judicial que aquí se decide y que no contenía como requisito de procedibilidad de la acción de revisión instaurada contra los actos de extinción del dominio la constancia en mención³.

Así las cosas se tiene que la petición de improcedibilidad de la acción formulada por la entidad demandada no tiene fundamento.

2.5.- Cuestión probatoria previa.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 160 de 1994⁴, en el trámite de las acciones de revisión en caso de practicarse inspección judicial ésta debe realizarse con el fin de verificar si para el momento en que se llevó a cabo la inspección ocular por parte del INCORA el predio no estaba siendo explotado por su propietario, pues ese es el requisito sobre el cual se debe fundar la declaratoria de extinción del dominio privado prevista para el efecto.

Concretamente, el artículo 53 de la Ley 160 de 1994 señala:

“... En los juicios de revisión que se sigan ante el Consejo de Estado de acuerdo con lo previsto en los artículos anteriores, la inspección judicial que se practique estará encaminada a verificar el estado de explotación que existía, o el incumplimiento que se estableció de las normas del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y disposiciones que lo complementan, en la fecha de la diligencia de inspección ocular. Por lo tanto, los peritos dictaminarán, en caso de encontrarse una explotación en el fundo o un estado de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales o del ambiente ajustado a la ley, si estas situaciones son anteriores o por el contrario posteriores al momento de la inspección ocular que se practicó dentro de las diligencias administrativas de extinción del dominio adelantadas por el Instituto.

“Si de la inspección judicial y del dictamen pericial se deduce que la explotación económica, o el estado de conservación, mejoramiento y

³ En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, por regla general las normas de carácter procesal entran a operar de manera inmediata cuando el trámite respectivo no ha iniciado su curso.

⁴ La Ley 160 de 1994, como se anotó, es aplicable al caso concreto en cuanto a los aspectos procesales en ella contenidos.

utilización racional de los recursos naturales renovables y de preservación del ambiente son posteriores a la fecha de la diligencia de inspección ocular que practicó el Instituto, el Consejo de Estado no podrá tener en cuenta esas circunstancias para efectos de decidir sobre la revisión del acto administrativo. Pero el valor de las mejoras posteriores que se acrediten, será pagado por el INCORA en la forma que establezca el reglamento”.

Advierte la Sala que en este caso ninguna de las partes solicitó que se practicara la referida inspección judicial ni que se rindiera dictamen pericial, a lo cual se adiciona que el Despacho del entonces Consejero Sustanciador del proceso, al proferir el decreto de pruebas mediante providencia del 3 de mayo de 2002, no ordenó de oficio la práctica de alguna de las pruebas en mención, decisión que se notificó en debida forma por estado fijado el 15 de mayo de 2002 y que no fue objeto de recurso alguno.

Aclara la Sala que dicha circunstancia no obedeció al desconocimiento de la norma en mención, así como tampoco constituyó una causal de nulidad, en primer lugar, porque la Ley 160 de 1994 se limitó a establecer cuál sería el objeto de la prueba en caso de aquella fuere decretada en el respectivo proceso judicial, pero en modo alguno estableció que ella debía ser practicada de manera general y obligatoria para esta clase de acciones y, en segundo lugar, porque la causal de nulidad prevista en el numeral 6º del artículo 140 del C. de P. C.⁵, dispone que el proceso será nulo en todo o en parte cuando se omiten los términos u oportunidades para pedir o practicar pruebas, circunstancia que no ocurrió en este caso porque las partes formularon su respectiva petición de pruebas en los términos previstos para el efecto, pruebas que fueron decretadas mediante el auto del 3 de mayo de 2002, por lo cual es bien distinto que dicha prueba no hubiere sido pedida por la parte interesada (Fl. 88 c. 1).

En relación con el primer supuesto, la Sala debe señalar que la práctica de una diligencia de inspección judicial y de un dictamen pericial podrían ser decretadas durante el trámite de la acción de revisión para verificar los supuestos legales de extinción del dominio privado respecto del bien que se ha sometido a dicho procedimiento para el momento en que se dispuso adelantar el trámite respectivo **cuando las circunstancias del caso o las alegaciones de las partes lo ameriten**, pues de lo contrario la prueba a la cual hace referencia la Ley 160

⁵ Aplicable a los procesos que se adelanten ante esta jurisdicción por remisión expresa del artículo 267 del C.C.A.

resulta innecesaria, en cuanto la misma disposición señala que el objeto de la misma debe orientarse a verificar si efectivamente el predio estaba siendo explotado o si en él se estaban incumpliendo las normas del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, cualquiera fuere el caso, para el momento en el cual el INCORA hubiere practicado la diligencia de inspección ocular que dio lugar a que finalmente se declarara la extinción del dominio, supuestos de difícil comprobación en casos como este en los cuales las situaciones de hecho y las respectivas diligencias se practicaron por parte del INCORA entre los años 1985 y 1997.

Así mismo, debe resaltarse que mediante el ejercicio de la acción de revisión se pretende establecer si los actos de extinción del dominio se profirieron después de haberse tramitado el proceso administrativo correspondiente en la forma debida, con el lleno de los requisitos legales y habiéndose verificado el supuesto de hecho establecido para imponer esa medida, razón por la cual la misma norma en cuestión señala que respecto de los hechos acreditados en la diligencia de inspección judicial debe prevalecer la situación que se hubiere determinado en las diligencias que fundamentaron la decisión administrativa y que hubieren sido practicadas por el INCORA, todo cual enseña que la práctica de dicha diligencia en este momento procesal resultaría además inconducente.

En este orden de ideas, la Sala considera que en este caso no se configuró causal de nulidad alguna que impida decidir sobre el fondo del asunto.

2.6.- El objeto de la acción de revisión.

Tanto durante la vigencia de la Constitución de 1886 como de la Carta actual de 1991 se exige al titular de la propiedad privada el cumplimiento de la función social en la propiedad inmueble. A partir de esa exigencia constitucional el legislador Colombiano, ordinario y extraordinario, ha sustentado las diversas reformas evolutivas en lo agrario en la búsqueda de que el dominio de la propiedad no sea sólo algo de título y modo sino de efectividad real de la función social que la caracteriza.

Una de esas regulaciones legales, la de 1961, denominada como **“La reforma social agraria”**, fue inspirada en el principio del bien común en armonía, de una parte, con la conservación y uso del interés social y, de otra, con la necesidad de extender el ejercicio del derecho a la propiedad a otros sectores de la población rural colombiana.

Dicha reforma se basó, entre otros propósitos, en la implementación de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, en las tierras sub utilizadas; fomentar la adecuada explotación económica, por medio de programas de distribución ordenada y de aprovechamiento racional de la tierra; en la creación de condiciones para que los pequeños arrendatarios y aparceros tuvieran fácil acceso a la propiedad de la tierra y elevar así el nivel de vida de la población campesina (*art. 1*).

En la misma normativa se previó, como una de las formas para la adquisición de predios por parte del INCORA, la declaratoria de extinción del derecho de dominio privado.

Pues bien, en este caso, la sociedad Fernando A. García y Cía. Ltda., formuló demanda en *“ejercicio de la acción que consagra el artículo 53 numeral 3º de la Ley 160 de 1994, en concordancia con el artículo 85 del C.C.A.”*. Con fundamento en lo anterior, elevó dos pretensiones de anulación relativas a que se declare la nulidad de los actos administrativos por medio de los cuales el INCORA dispuso la extinción del dominio privado que la firma ostentaba respecto del predio denominado CÓRDOBA, ubicado en el municipio de Fundación (Magdalena). Por otra parte solicitó, a título de restablecimiento del derecho, que se ordenara la cancelación de la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Fundación de la Resolución 4546, expedida el 22 de septiembre de 1987, mediante la cual se dio inicio al procedimiento administrativo de extinción del dominio.

Advierte la Sala que la acción de revisión, en cuanto se refiere a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos contenidos en las resoluciones números 01313 y 053 del 22 de junio de 1999 y 03290 y 067 del 18 de diciembre de 2000, estuvo bien formulada, puesto que de acuerdo con lo establecido en el artículo 53

de la Ley 160 de 1994⁶, contra las resoluciones que declaren que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio privado sólo procede la acción de revisión ante el Consejo de Estado y durante los 15 días siguientes a su ejecutoria permanecerá en suspenso la ejecución de los actos administrativos que dicte el Instituto con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de la decisión de la Administración. La norma en comento también dispone que si no se presenta la demanda de revisión en el término indicado, si aquella fuere rechazada o si la sentencia del Consejo de Estado negare la revisión demandada, el Instituto procedería a remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente copia de las resoluciones que decretaron la extinción del dominio privado para su inscripción y la consecuente cancelación de los derechos reales constituidos sobre el fundo.

Así las cosas, se tiene que contra las decisiones que deciden sobre la extinción de dominio privado sólo procede la acción de revisión. Lo anterior adquiere aún más sustento en el hecho de que el legislador, frente a una misma materia, esto es, la extinción del derecho de dominio privado, previó dos tipos de acciones diferentes dependiendo del momento procesal en que se encontrare el respectivo trámite. En efecto, el ordenamiento jurídico dispone que si se trata de controvertir el acto administrativo mediante el cual se hubiere dispuesto la iniciación de la diligencia administrativa de extinción de dominio procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (num. 8 del art. 128 del C.C.A.⁷), de lo contrario, es decir si se trata del acto mediante el cual se declara extinguido el derecho de dominio agrario procede la acción de revisión (num. 9 art. 128 C.C.A.⁸).

Según lo anterior, en cuanto se consagraron dos acciones diferentes respecto de la misma materia resulta claro que la intención del legislador fue la de disponer la procedencia única y exclusiva de la acción de revisión contra el acto que declare extinguido el derecho de dominio agrario, por lo cual quedó excluida, de esta

⁶ Disposición vigente al momento de presentación de la demanda y aplicable, como se ha indicado anteriormente, incluso respecto de las actuaciones administrativas iniciadas con anterioridad a su expedición en cuanto a los aspectos procesales previstos en ella se refiere. Sin perjuicio de lo anterior, se debe precisar que la acción de revisión respecto de los actos administrativos de extinción también estuvo contemplada en la Ley 200 de 1936 y en la Ley 135 de 1961.

⁷ Art. 128.- Num. 8: *“De las acciones de nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, que inicien las diligencias administrativas de extinción de dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos”.*

⁸ Art. 128.- Num. 9: *“De las acciones de revisión contra los actos de extinción del dominio agrario o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos”.*

manera, la posibilidad de controvertir dicho acto por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Vale la pena señalar, en este sentido, que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es distinta de la acción de revisión, diferencias entre las cuales pueden enumerarse, por lo menos, las siguientes:

- Si bien mediante las dos acciones es posible declarar la nulidad de un acto administrativo, en el caso de la acción de nulidad y restablecimiento es necesario que el actor indique las normas violadas y explique el concepto de su violación (num. 4, art. 137 C.C.A.), mientras que en la acción de revisión no es indispensable que el impugnante formule cargo alguno de violación, en razón a que al Juez competente, como su nombre lo indica, le corresponde revisar y comprobar que se ha cumplido estrictamente con la actuación reglada en las normas pertinentes. Sobre el particular, esta Sección ha señalado:

*“En lo que respecta con el objeto **de la acción de revisión** de las actuaciones del INCORA que culminaron con la decisión administrativa de extinción del derecho de dominio, la ley asignó el conocimiento inicialmente a la Corte Suprema de Justicia; luego lo reasignó al Consejo de Estado ⁽⁹⁾, en única instancia, **y con el objetivo de revisar si el trámite realizado por el INCORA se realizó de acuerdo a la ley, dado que dicha declaratoria de extinción no es una función administrativa discrecional.** En la demanda de la acción de revisión no es necesario que el demandante haga cargos de violación, **pues la ley impone al Consejo de Estado la revisión de la actuación administrativa desde su comienzo hasta la decisión definitiva, lo que implica la comprobación atinente a que el INCORA cumplió la actuación reglada que el legislador le impuso sobre el trámite administrativo de extinción del derecho de dominio.** La actuación del Consejo de Estado tiene una connotación relevante cual es la de no tolerar ningún estado de injusticia: o que el demandante no debe perder su dominio o que lo perdió, a favor del Estado, por no haber cumplido con la función social de su explotación.*

“A ese respecto en sentencia dictada el día 6 de mayo de 1969 esta Corporación dijo, entre otros, que “El procedimiento administrativo previo a la declaración sobre extinción del dominio está 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” ⁽¹⁰⁾.

⁹ Decreto ley 528 de 1964 literal e) del artículo 30; ley 1ª de 1968, artículo 7º inciso 1º; decreto ley 01 de 1984 artículo 128 numeral 7º, ley 446 de 1998 artículo 36 que reformó, entre otros, el numeral 8º del artículo 128 del C.C.A.

¹⁰ Sentencia de 6 de mayo de 1969 (Anales del Consejo de Estado, Tomo LXXVI, Nos. 421, página 125.

“El control judicial referido que se provoca mediante el ejercicio de la acción llamada “De revisión”. Dicho control tiene como característica el de ser previo a la ejecución de la resolución de extinción del dominio y, por lo tanto, de impedir la materialización de la decisión administrativa de una de las siguientes maneras, o:

- ***Temporalmente***, si la revisión se define no anulando el procedimiento de extinción y el acto de extinción; o
- ***Absolutamente***, si la revisión se define anulando dichas actuaciones”¹¹.

- Por otra parte, mientras que la acción de nulidad y restablecimiento persigue impugnar la validez de un acto administrativo y como consecuencia de ello que se restablezca el derecho subjetivo lesionado¹², en la acción de revisión no son acumulables solicitudes que no se relacionen, precisamente, con la “revisión” de las actuaciones administrativas adelantadas por el Instituto competente, en ese entonces el INCORA, y que hubieren culminado con la extinción de dominio privado sobre un determinado predio agrario.

Lo anterior adquiere sustento en el hecho de que la acción de revisión tiene como finalidad verificar si la mencionada actuación administrativa se ajusta o no a la legalidad y, de otra parte, porque el ejercicio de esta acción y la admisión de la demanda suspenden la ejecución y obligatoriedad del acto administrativo que declara extinguido el derecho de dominio de la propiedad inmueble, por tanto, en el evento en el cual en el juicio de revisión se anulen dichas actuaciones no hay lugar a restablecer el derecho porque el acto administrativo no ha surtido efectos ni mucho menos procede alguna clase de indemnización de perjuicios¹³. Por el contrario, en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el acto administrativo surte todos sus efectos hasta tanto se profiera en su contra la declaratoria judicial de nulidad; cosa distinta es que la nulidad genere efectos hacia el pasado, como consecuencia de lo cual la situación respectiva deba retrotraerse a la establecida antes de que el acto anulado se hubiere proferido.

¹¹ Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 25 de enero de 2001. Exp: 9672, MP: María Elena Giraldo Gómez.

¹² Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 16 de marzo de 2005. Exp: 27831, MP: María Elena Giraldo Gómez.

¹³ Auto del 25 de enero de 2001. Ibidem.

- Asimismo, mientras el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses, los cuales se cuentan a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso, la acción de revisión deberá interponerse por el propietario dentro de los 15 días contados a partir del día siguiente a su ejecutoria y la misma sólo procede respecto de determinados actos, expresamente contemplados en las normas especiales que regulan la materia.

Por consiguiente, dado que estas dos acciones difieren tanto en su naturaleza, como en su objeto y configuración, le corresponde al particular ejercer debidamente la acción que expresamente el legislador ha dispuesto para cada evento en particular, así como también constituye tarea del juez, como director del proceso, velar para darle el trámite que concierne a la acción incoada.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala debe aclarar que la demanda estuvo bien formulada en cuanto con ella se pretende la revisión de los actos administrativos que declararon la extinción del dominio privado respecto del bien en cuestión, pero se precisa que esta acción puede y debe instaurarse en forma directa e independiente por completo de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de manera que no existe realmente concordancia entre una y otra, como lo sugiere la parte actora.

Sin perjuicio de lo expuesto y en relación con la pretensión que se encamina a que una vez se efectúe la revisión y se disponga la consecuente anulación de los actos administrativos acusados también se procede a decretar, a título de restablecimiento del derecho, la cancelación de la inscripción de la Resolución 4546 de 1987 mediante la cual se ordenó iniciar el trámite administrativo de extinción, inscripción efectuada en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la Sala debe señalar que la misma no constituye una pretensión de restablecimiento y que, por el contrario, se compagina bien con la naturaleza de la acción de revisión, pues en cuanto se declara la anulación del acto de extinción resulta apenas lógico que se disponga la cancelación de la dicha inscripción¹⁴, pues debe tenerse en cuenta que dicho registro es oponible a

¹⁴ Sobre el particular, la Sala, en sentencia proferida el 15 de marzo de 1995, expediente 5767, M.P.: Dr. Juan de Dios Montes Hernández, sostuvo:

“En el proceso no existe un punto de referencia para examinar el medio exceptivo, ya que la administración omitió por completo explicar las razones y hechos en que se fundamenta. Sin embargo, al adentrarse en su

terceros y a los negocios jurídicos que en relación con el bien en cuestión se celebren, de manera que al anularse el procedimiento administrativo de extinción del dominio resulta necesario cancelar el respectivo registro puesto que se ha decidido respetar y conservar, en cabeza de su propietario, el respectivo derecho real de dominio sin restricción alguna, por lo cual resultaría inexplicable e inadmisibles que sobre el mismo continuare pesando la restricción o afectación, que se concreta con la inscripción, derivada de la existencia de un procedimiento administrativo que al ser sometido a revisión judicial dio lugar a que se concluyera sobre la nulidad del acto administrativo con el cual estaba llamado a concluir. Lo anterior, claro está, deberá ser analizado en cada caso concreto.

En este orden de ideas, corresponde a la Sala decidir el fondo del asunto.

2.7.- El caso concreto.

Comoquiera que la competencia para pronunciarse sobre las resoluciones demandadas atañe la revisión de todo el procedimiento administrativo frente a las normas en las cuales el INCORA ha debido fundar las decisiones contenidas en los actos acusados y dado que dicha facultad de revisión no está limitada a los cargos de ilegalidad formulados por la parte actora, éstos se irán resolviendo en la medida en que se vayan analizando las disposiciones que regularon la materia, el trámite del proceso en cuestión y la consecuente expedición de los actos demandados.

En este caso, el procedimiento administrativo de extinción de dominio privado se inició con la resolución 4546, expedida el 22 de septiembre de 1988, de manera que el trámite que se cuestiona se originó en vigencia de la Ley 135 de 1961, reformada por las Leyes 1ª de 1968, 4ª de 1973 y Ley 30 de 1988, y el Decreto Reglamentario 1577 de 1974. Si bien es cierto que dicha normativa fue expresamente derogada con la expedición de la Ley 160, ocurrida el 3 de agosto de 1994, lo cierto es que el trámite administrativo se había iniciado con anterioridad a la

estudio, sin recurrir a un excesivo e inadmisibles rigorismo, se concluye que las súplicas del libelo inicial antes que inconexas son plenamente compatibles entre sí: la primera, se compagina bien con la naturaleza de la acción, pues de la revisión puede darse el anulatorio deprecado; la segunda, si se interpreta correctamente, es apenas consecuencia de la primera, ya que el particular que obtiene éxito puede lograr que se le restablezca el derecho que estima conculcado a través de la cancelación de las anotaciones hechas a iniciativa del Incora en el Folio de Matrícula Inmobiliaria correspondiente; la tercera no es incompatible con estos procesos, ya que eventualmente el particular vencido en la litis bien podría ser condenado al pago de costas. Si se pide hacer una condena al pago de costas a cargo de la administración, ese pedimento no constituye una indebida acumulación de pretensiones, y simplemente debe ser denegado por estar prohibido imponerlas a cargo de ciertas entidades públicas (art 171 del C.C.A)".

expedición de la misma¹⁵, en consecuencia, debía surtirse con arreglo a la legislación anterior, más aún si se tiene en cuenta que la Ley 160 no dispuso excepción alguna a la regla general mencionada.

Hecha la anterior precisión, se procede a señalar el marco jurídico que para ese entonces regía la facultad de extinción del dominio privado respecto de bienes rurales.

El artículo 6º de la Ley 200 de 1936, modificado por la Ley 4ª de 1973, e incorporado a la Ley 135 de 1961 por el artículo 1º, establecía:

“Establécese a favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer la posesión en la forma establecida en el artículo primero de esta Ley¹⁶, durante tres (3) años continuos, contados a partir de la vigencia de la presente Ley¹⁷, salvo fuerza mayor o caso fortuito”.

A su vez, el artículo 3º, letra a, de la Ley 135 de 1961 dispuso que correspondía al INCORA adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el artículo 6º de la Ley 200 de 1936 para bienes rurales.

Con fundamento en la norma legal anterior, se impone concluir que el INCORA tenía facultades de rango legal para adelantar los procesos de extinción de dominio privado respecto de bienes rurales. Dicha facultad, como se advierte, sólo podía ser ejercida respecto de bienes rurales y no estaba sujeta a que el predio tuviere determinada extensión de tierra, como en forma errada sostuvo la parte actora en la demanda.

Ahora bien, el artículo 22 de la Ley 135 de 1961 y siguientes regulaban el trámite de extinción de dominio sobre tierras incultas y establecían para el efecto que todo

¹⁵ También en sentencias proferidas el 3 de octubre de 2007, expediente 14.936, y el 14 de mayo de 2009, expediente 27.843, la Sala precisó que las disposiciones de la Ley 135 de 1961 eran aplicables cuando el trámite de adquisición se hubiere iniciado cuando aquella estaba vigente.

¹⁶ El artículo primero de la Ley 200 de 1936 establecía que se presumía que no eran bienes baldíos sino de propiedad privada los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consistía en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica; a su vez señalaba que el cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos prueba de explotación económica, pero sí podían considerarse como elementos complementarios de ella.

¹⁷ Se refiere a la Ley 4ª de 1973.

propietario de fondo de extensión superior a 2.000 hectáreas debía presentar al Instituto, junto con el respectivo certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos y la copia del título registrado que acreditara su derecho de dominio sobre dicho fondo, una descripción detallada de éste, la cual incluiría, además, todos los datos y explicaciones que el Instituto determinara con respecto a su ubicación, extensión y la forma en que éste era explotado por parte de su propietario. La misma obligación cobijaba a los dueños de superficies menores que al 1º de septiembre de 1960 formaran parte de predios de aquella extensión mayor y a quienes sin tener título inscrito ejercieran la posesión material sobre tales predios; si del predio en cuestión se hubiere levantado un plano topográfico, se acompañaría copia del mismo.

Las disposiciones en comento también señalaban que el Instituto podía exigir de las respectivas oficinas catastrales y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi todas las informaciones que tuvieran sobre la existencia de fundos de más de 2.000 hectáreas y la descripción, fotografías aéreas y planos de los mismos.

Con base en las relaciones y documentos indicados y las demás informaciones que se reportaren o allegaren al expediente el Instituto adelantaría metódicamente el estudio de los predios a que se refería esta disposición desde el punto de vista de su explotación económica para determinar la procedencia o no de la extinción del dominio privado por haber permanecido el bien en estado de inexploración por parte del propietario. En el mismo sentido, el Instituto podía extender la obligación de reportar la información en mención a los propietarios y poseedores de predios que contaran con menos de 2.000 hectáreas, cuando estuviere en capacidad de realizar los estudios respectivos, y con el fin de verificar las condiciones de los mismos para efectos del trámite de extinción del dominio. El artículo 23 de la Ley 135 de 1961 señalaba que acreditada la no explotación del bien y agotada la etapa de verificación correspondiente se dictaría el acto de extinción del dominio privado.

En este orden de ideas se reitera que la competencia otorgada al INCORA para extinguir el dominio privado respecto de bienes rurales era de rango legal, contemplada en la Ley 200 de 1936, modificada por la Ley 4ª de 1973 e incorporada a la Ley 135 de 1961, facultad que podía ser ejercida respecto de bienes rurales independientemente de la extensión de los mismos, de manera que no estaba sujeta a los predios con extensión superior a las 2.000 hectáreas. En

efecto, la Ley 135 de 1961 al reiterar la competencia en mención, determinó que el estado de explotación de los predios cuya extensión superara las 2.000 hectáreas se verificaría con los documentos que debían ser reportados por los propietarios y a su vez señaló que la verificación de dicha circunstancia respecto de bienes de menor extensión podía hacerse por cualquier otro medio de prueba, sin perjuicio de que la entidad exigiera de los propietarios de aquellos la presentación de la misma documentación establecida para los predios con extensión mayor a 2.000 hectáreas, de manera que una era la cuestión relacionada con la competencia para declarar la extinción del dominio respecto de todos los predios rurales que no hubieren sido explotados durante 3 años por sus propietarios y otra bien diferente aquella que atañe a las pruebas que debían fundamentar la medida según fuere la dimensión del terreno.

Ahora bien, el procedimiento administrativo de extinción del dominio fue reglamentado mediante la expedición del Decreto 1577 de 1974, el cual determinó que dicha declaración era procedente bajo los siguientes supuestos y condiciones:

- Sería procedente la declaración administrativa de extinción del derecho de dominio respecto de los predios en los cuales el propietario hubiere dejado de ejercer la posesión durante 3 años continuos, contados a partir del 29 de marzo de 1973 (fecha en la cual empezó a regir la Ley 4ª de 1973), a menos que se hubiere acreditado que ello hubiere obedecido a alguna circunstancia constitutiva de fuerza mayor o caso fortuito (artículo 1º).
- Aún de verificarse la falta de explotación durante el término señalado, no se aplicaría el procedimiento de extinción del dominio respecto de las porciones del predio que a la fecha de la inspección ocular estuvieren siendo explotadas en forma regular y estable, entendiéndose aquella actividad como la iniciada al menos durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la diligencia (artículo 4º).
- Para los efectos de ese procedimiento la tala o derribamiento de árboles no constituía explotación económica del bien (artículo 4º).
- Lo cultivado por terceras personas que no reconocieran como dueño al propietario no se tomaría en cuenta para acreditar la explotación del predio por parte del titular del derecho real de propiedad (artículo 6º).

El mismo decretó previó el trámite a seguir, en los siguientes pasos:

i) Para que el Instituto pudiese iniciar el procedimiento administrativo de extinción de dominio rural, el cual se adelantaría con el fin de establecer si respecto de determinado bien se daban los supuestos legales para extinguir el derecho de propiedad privada, el INCORA debía informarse preliminarmente acerca del posible estado de explotación o de abandono en que se encontrare el predio, para cuyo efecto el Instituto podía ordenar:

- a. El estudio de la información suministrada por los propietarios o poseedores en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley 135 de 1961.
- b. Requerir a los propietarios o poseedores para que completaran o aclararan dicha información.
- c. La práctica de visitas y diligencias en el respectivo bien. En este caso, los propietarios, los poseedores o quienes se encontraran en el predio estaban obligados a prestar su colaboración para que las visitas y diligencias se cumplieran en debida forma; en caso de presentarse oposición por parte de aquellas el INCORA podía imponer multas sucesivas.
- d. Remitirse a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente para que certificare los derechos que se encontraren registrados en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria (artículo 8).

ii) Si la información obtenida por el Instituto llegare a indicar que el predio podría no estar siendo explotado por su propietario de acuerdo con las exigencias legales se procedería a dictar la iniciación del trámite del proceso de extinción de dominio, decisión que se notificaría personalmente al propietario, a quienes tuvieran constituidos otros derechos reales sobre el inmueble y al Procurador Agrario. Dicha decisión se registraría en la respectiva oficina de Registro (artículos 9 y 10).

En relación con esta decisión, **la Sala resalta que la misma sólo constituía el acto de apertura de un procedimiento administrativo que estaría encaminado a establecer, una vez practicada toda una etapa probatoria, si se configuraban los supuestos previstos en la Ley para decretar la extinción del dominio privado, es decir que el mismo era el acto de apertura e iniciación**

de la investigación respectiva más no una decisión definitiva en contra del derecho de dominio respecto del particular que alegara ser el titular del bien.

iii) En estos procesos **la carga de la prueba sobre la explotación económica del predio correspondía al propietario** (artículo 11), lo anterior sin perjuicio de que el Instituto acreditare en debida forma que el fundo no estaba siendo explotado por su dueño, pues sólo en caso de comprobarse dicha circunstancia sería procedente la declaratoria de extinción.

iv) Debidamente notificada y en firme la resolución que habría dado inicio al proceso administrativo tendiente a establecer si respecto de un bien rural se daban los requisitos legales para extinguir el derecho de dominio privado, debía surtir una etapa probatoria a fin de establecer si el inmueble sometido a investigación había sido objeto de explotación por parte de su dueño durante los últimos 3 años. Para el efecto, las partes interesadas contarían con un período de 15 días, los cuales empezarían a contarse a partir del día siguiente al de la notificación del acto de apertura, término dentro del cual el propietario podría solicitar la práctica de las pruebas que estimare oportunas, las cuales se decretarían dentro de los 5 días siguientes al vencimiento del término previsto para la petición de pruebas (artículos 12 y 13).

El término en mención debía ser utilizado por el propietario para ejercer su derecho de defensa y para controvertir la presunta falta de explotación económica del predio de su propiedad que había sido sometido a investigación por parte del INCORA.

v) **En el evento en el cual el interesado guardara silencio durante el término en mención, esto es no solicitara la práctica de pruebas y no ejerciera su derecho de defensa**, por ejemplo absteniéndose de solicitar entre otras la práctica de una inspección ocular con intervención de peritos, **el Instituto ordenaría la realización de una diligencia de alindación de zonas para determinar cuáles porciones del predio se encontraban económicamente explotadas y cuáles se hallaban incultas**. Las pruebas solicitadas por el interesado se practicarían a su costa y las decretadas de oficio a solicitud del Ministerio Público por cuenta del Instituto (artículo 13). De manera que aún en caso de que el propietario no hubiere ejercido su derecho de defensa, estaba prevista para el INCORA la obligación de verificar si respecto del bien sometido a

investigación se daban los supuestos para ordenar la extinción, para lo cual debía practicar las pruebas que resultaren necesarias bien para cerrar el procedimiento, bien para decretar la extinción del dominio privado.

- En caso de haberse realizado la inspección ocular con intervención de peritos por solicitud del propietario y en ella se verificare que no existían cultivos ni señales de explotación en el tiempo inmediatamente anterior y el propietario alegare que el predio sí había sido objeto de explotación agrícola durante el término fijado por la Ley para la extinción del dominio, la inspección ocular, entonces, debería complementarse con una o más de las siguientes pruebas: a) las declaraciones de renta y patrimonio del propietario y de sus antecesores en el dominio; b) las copias de contratos de prenda agraria o certificados expedidos por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero que demostraran que el propietario actual o los antecesores habrían gravado cultivos plantados en el fundo; c) los libros de comercio debidamente registrados (artículo 16).

vi) Agotada la etapa probatoria, bien de oficio o a solicitud de parte, el Instituto dispondría de 20 días para decidir si se habían acreditado los supuestos para decretar la extinción del dominio o si, por el contrario, el demandante había acreditado que sí venía ejerciendo la explotación económica respecto del bien durante los 3 últimos años, mediante resolución motivada del Gerente General, la cual debería ser aprobada por la Junta Directiva del Instituto. En la referida providencia se debería indicar la parte del terreno que cubriría la medida (artículo 23 y 24).

Como se observa, el procedimiento administrativo previsto en el ordenamiento vigente contemplaba que en caso de tenerse indicios de que un bien no estaba siendo explotado por su propietario durante los últimos 3 años –supuesto que una vez acreditado imponía proferir la declaratoria de extinción del dominio privado respecto de predios rurales– el INCORA debía abrir un procedimiento tendiente a establecer dicha circunstancia; el acto admisorio de la investigación debía ser notificado personalmente al propietario del fundo que se sometía a investigación y a las demás personas interesadas, quienes contarían con un término de 15 días para pedir pruebas tendientes a establecer el estado de explotación del fundo respectivo, pero aún en caso de que aquellos no solicitaran la práctica de prueba alguna el INCORA debía tramitar una etapa probatoria para establecer si existía mérito suficiente para decretar la extinción del dominio.

Aclara la Sala que si bien las normas analizadas no dicen nada acerca de la notificación de la práctica de las pruebas respectivas, lo cierto es que con el fin de garantizar el derecho fundamental al debido proceso y, por tanto, brindarles la oportunidad real y efectiva de participar en la práctica de las mismas y ejercer su derecho de contradicción, a los interesados debían notificarse los actos mediante los cuales se ordenara practicar alguna prueba, en cuanto hubieren sido notificados personalmente del acto de apertura del respectivo procedimiento administrativo. Agotada la etapa probatoria, el Instituto debía decidir si la medida de extinción era procedente o no, decisión que podía ser objeto del recurso de reposición o de la acción de revisión, los cuales suspenderían la ejecución del acto respectivo.

Ahora bien, con fundamento en las normas señaladas, el INCORA adelantó en este caso concreto las siguientes actuaciones y diligencias:

i) Con el fin de verificar si probablemente el propietario del predio denominado CÓRDOBA, ubicado en el municipio de Fundación, Magdalena, mantuviere el mismo en estado de inexploración el Instituto practicó una visita preliminar el 4 de marzo de 1985.

- El funcionario del INCORA, señor Silfrido Antonio Charris Reyes, en su condición de visitador autorizado de predios e ingeniero agrónomo del Instituto, fue recibido por el señor Lázaro Sanabria, quien manifestó ser el cuidandero del inmueble, persona que no dio cuenta de tener vínculo alguno con el propietario del bien.

- En la mencionada diligencia se dejó constancia de que el predio, de acuerdo con lo consignado en el registro del inmueble, tenía una superficie de 170 hectáreas. También se indicó que aproximadamente 40 hectáreas del mismo estaban construidas (urbanización Altamira, campo de fútbol, un depósito de gas y un colegio), obras que no fueron ejecutadas por el propietario del inmueble; a su vez se indicó que un promedio de 100 hectáreas estaban siendo ocupadas por 37 personas, quienes no reconocieron título de propiedad alguno en la persona que se decía propietario y quienes sostuvieron estar explotando económicamente el bien desde el año 1982 sin tener alguna clase de nexo o vínculo para con el propietario. En el acta respectiva se dejó constancia de que el propietario del fundo no adelantaba actividades de explotación económica en el inmueble y que al

momento de la visita se verificó que los ocupantes estaban realizando tareas de implantación de cultivos.

Como se observa, en la visita en mención, se evidenció que probablemente parte del bien denominado CÓRDOBA no estaba siendo objeto de explotación económica alguna por parte del propietario en los tres últimos años, primer supuesto legal para abrir la investigación respectiva, trámite que se surtiría con el fin de verificar si en relación con ese fundo se daban los requisitos para ordenar la extinción del dominio.

- Para establecer quién era el propietario del inmueble al cual se le estaba imputando la no explotación del predio en mención, el INCORA profirió la Resolución 1123 el 3 de marzo de 1986 *“por la cual se ordenó iniciar las diligencias administrativas tendientes a clarificar la situación jurídica, desde el punto de vista de la propiedad del predio rural denominado CÓRDOBA”*. En la referida decisión, la Administración manifestó que dado que en la visita previa efectuada en el inmueble se pudo entrever que el predio estaba siendo ocupado por personas que no tenían título de tradición y comoquiera que del registro expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos no se pudo establecer claramente la propiedad *“en cuanto la tradición del domino se remonta al año 1952 apareciendo como poseedores inscritos: FERNANDO A. GARCÍA Y CIA., ANTONIA ISABEL ANDRADE, ORLANDO R. CASTAÑEDA Y ZOILA MA. SALINAS”*, era necesario esclarecer las personas que podían exhibir título de dominio respecto del inmueble. El acto administrativo fue expedido con fundamento en las normas previstas para el efecto en el Decreto 1265 de 1977 y en él se ordenó notificar al Procurador Agrario, a los presuntos propietarios o poseedores según el respectivo folio de matrícula inmobiliaria y fue debidamente inscrito en el folio en mención¹⁸. Si bien en este caso no se aportó constancia de la notificación de la Resolución 1123 a los presuntos propietarios o poseedores, ello en nada afecta la legalidad del trámite del proceso de extinción del dominio puesto que se trata de dos procedimientos administrativos distintos, además porque surtido el trámite respectivo se pudo establecer a favor de la sociedad aquí

¹⁸ El Decreto 1265 de 1977 reglamentó el procedimiento de clarificación de la propiedad previsto en los artículos 3º, literal a), y 38 de la Ley 135 de 1961. Este decreto señaló que para proferir la resolución de apertura del procedimiento de clarificación el Instituto debía, como en efecto se hizo en este caso, estudiar la información suministrada por las personas propietarias o poseedoras del inmueble y obtener el respectivo certificado de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos. El acto administrativo correspondiente debía ser notificado al Procurador Agrario, a los presuntos propietarios y poseedores y debía ser inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria (artículos 3, 4 y 5).

demandante que ella era la propietaria del fundo, conclusión que resulta favorable a sus intereses.

- La propiedad se clarificó con la aportación del folio de matrícula inmobiliario actualizado.

- La Resolución 1123 fue revocada por la Resolución 4547 del 22 de septiembre de 1987, mediante la cual se ordenó la cancelación de la inscripción de la Resolución 1123 en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

ii) Comoquiera que de la visita inicialmente practicada en el inmueble se pudo vislumbrar que el bien podía no estar siendo explotado por su propietario, el INCORA profirió la Resolución 4546 el 22 de septiembre de 1988, *“Por la cual se inició 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 el predio rural denominado CÓRDOBA ...”*. En la decisión anterior, el INCORA señaló que en la diligencia realizada en el predio el 4 de marzo de 1985 se había verificado la ocupación del mismo por parte de 37 ocupadores, quienes manifestaron no tener vínculo de dependencia para con el propietario; a su vez dispuso la correspondiente inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos e indicó que *“a partir de la fecha de la inscripción aquí ordenada, las actuaciones administrativas que se cumplan, producirán efectos frente a los nuevos adquirentes de derechos reales”*, cumpliendo así con el trámite previsto en el Decreto 1577 de 1974.

- En la parte resolutive de la Resolución 4546 se consignó que a partir de la notificación de dicho acto administrativo el Ministerio Público y los interesados dispondrían de 15 días para solicitar la práctica de pruebas y señaló que en contra de la misma procedía el recurso de reposición. La decisión fue notificada a las 4 personas que estaban inscritas en el respectivo folio de matrícula como poseedores y al representante de la sociedad demandante. No se aportó constancia que diera cuenta de la notificación al Procurador Agrario, sin embargo en un acto posterior el INCORA certificó que dicha notificación sí se había realizado, lo cual guarda relación con las subsiguientes notificaciones efectuadas al Procurador Agrario, las cuales evidencian que sí fue vinculado al proceso administrativo y, en consecuencia, tuvo conocimiento de todas las actuaciones adelantadas por el INCORA con ocasión de la extinción del dominio privado al cual

se ha hecho referencia, de manera que no se advierte irregularidad alguna en este aspecto.

Con la expedición de la Resolución 4546 se abrió el proceso de investigación administrativa para determinar si en relación con el predio en cuestión se verificaban los supuestos legales para extinguir el derecho del dominio. Se trata de un acto de trámite que sólo dio apertura al procedimiento administrativo respectivo pero que no constituyó una decisión definitiva en detrimento de los intereses de las personas interesadas, quienes debían ser notificadas personalmente del acto en mención con el fin de que se vincularen durante todo el trámite del procedimiento y pudieran ejercer sus derechos de defensa y de contradicción.

- La decisión anterior fue objeto de recurso de reposición por parte del apoderado de la sociedad Fernando A. García y Cía. Ltda., en el cual manifestó que los linderos mencionados en el acto administrativo acusado no coincidían con los reales puesto que parte del inmueble había sido enajenado a terceras personas. También sostuvo que se incurrió en error al señalar las áreas que estaban construidas y que pertenecían a la urbanización Altamira, además de que no se habían señalado todas las obras efectuadas en el predio. Por último, alegó que el INCORA no estaba facultado por la Ley para iniciar procedimiento alguno sobre predios urbanos y solicitó que se ordenara practicar un levantamiento topográfico con la intervención de peritos, con el fin de establecer las distancias existentes entre las edificaciones construidas en el mismo y los 100 metros de distancia que deben conservarse en relación con aquellas y que se oficiara al Instituto Geográfico Agustín Codazzi para que certificara qué parte del predio pertenecía al área urbana del municipio de Fundación, Magdalena. Este memorial fue enviado a las oficinas centrales del INCORA para decidir, remisión que se notificó personalmente al Procurador Agrario.

- El recurso de reposición fue resuelto el 10 de enero de 1989. Al desatar el recurso el INCORA indicó que los linderos del inmueble y la característica de que los terrenos eran rurales habían sido tomados del respectivo folio de matrícula inmobiliaria, documento público que se reputaba auténtico hasta tanto se demostrare lo contrario, el cual no daba cuenta de las alegadas ventas parciales del terreno. La decisión fue notificada a la sociedad recurrente y a los terceros interesados vinculados al proceso. La notificación de la firma Fernando A. García y Cía. Ltda., se llevó a cabo el 14 de marzo de 1989. Cabe anotar que en los

antecedentes de esta providencia se dejó consignado que la resolución 4546 fue notificada personalmente al Procurador Agrario encargado.

En este punto se debe advertir que el supuesto que se exige para abrir el trámite administrativo de extinción del dominio privado tendiente a investigar si respecto de determinado predio rural se han configurado los requisitos para decretar la extinción del dominio es la existencia de evidencias indicativas de que el bien no hubiere sido explotado económicamente por su propietario durante los últimos 3 años, hecho que en este caso se pudo vislumbrar con la visita practicada en el inmueble el 4 de marzo de 1985, diligencia en la cual se encontró que 37 personas se encontraban ejerciendo posesión y realizando distintas actividades económicas en el predio, quienes manifestaron no conocer al propietario, no tener vínculo con él y no contar con título traslativo de dominio.

Sobre el particular se debe precisar que las disposiciones que regían la materia para el momento en el cual se llevó a cabo la primera diligencia no establecían que las visitas preliminares que se realizaran en el inmueble –es decir aquellas realizadas antes de haberse dado inicio o apertura a procedimiento administrativo alguno– debían contar con la presencia del propietario del inmueble pues dado que ella sólo constituía una inspección previa para dar inicio al trámite administrativo de extinción del dominio más no una decisión definitiva ni declarativa ni constitutiva de la ausencia del propietario, no vulneraba sus derechos de audiencia y de contradicción, puesto que los resultados establecidos en la visita en mención serían consignados en el acto administrativo que sirviera para iniciar la investigación respectiva, como en efecto ocurrió en este caso, decisión que fue debidamente notificada al propietario y a los demás interesados, quienes tuvieron la oportunidad de contradecir las situaciones de hecho presuntas y preliminares establecidas en dicha diligencia y de recurrir el acto administrativo que dio origen al trámite de extinción, derecho que fue ejercido dentro de la respectiva oportunidad por la sociedad propietaria al interponer el recurso de reposición.

Advierte la Sala que dentro del escrito contentivo del recurso de reposición la sociedad formuló una petición de pruebas en relación con la cual la entidad guardó silencio, circunstancia que si bien constituyó una irregularidad no vulneró el debido proceso en relación con la recurrente en cuanto el régimen normativo no contempló la práctica de pruebas con ocasión del recurso de reposición. Además,

la parte interesada en que previo a la resolución del recurso de reposición se efectuara la práctica de algunas pruebas se abstuvo de advertir dicha irregularidad convalidando con su silencio la actuación.

Sin perjuicio de lo expuesto y teniendo en cuenta los supuestos que se analizarán más adelante, se impone concluir que en armonía con el objeto de la prueba solicitada, encaminada a verificar si las construcciones y obras existentes en el bien y los 100 metros contiguos a las mismas pertenecían a la zona urbana del municipio de Fundación, efectivamente se acreditó en el trámite administrativo, a través de visitas posteriores, que dichas construcciones hacían parte del área urbana del predio, según las segregaciones parciales que se hicieron del predio de mayor extensión y que fueron registradas en distintos folios de matrícula inmobiliaria, terreno que en consecuencia no fue objeto de la medida de extinción, de manera que la irregularidad mencionada fue posteriormente saneada en beneficio de la sociedad, pues el INCORA realizó las gestiones necesarias para establecer el supuesto que se pretendía acreditar por parte de la sociedad mencionada y practicó las pruebas pertinentes para resolver los alegatos de la misma acerca de las ventas parciales de las cuales había sido objeto el bien en cuestión.

iii) y iv) El régimen que regulaba el procedimiento administrativo de extinción del dominio establecía que la carga de la prueba acerca de la explotación económica de un predio rural por parte de su propietario correspondía a éste, para lo cual se le concedería un término de 15 días para solicitar la práctica de las pruebas que los interesados estimaran conducentes para acreditar la explotación del bien.

Pues bien, en cumplimiento de estas disposiciones y en cuanto quedó en firme la Resolución 4546 del 22 de septiembre de 1987 que dispuso iniciar las diligencias administrativas de extinción del dominio mediante la cual **se concedió a los interesados un término de 15 días para que solicitaran la práctica de pruebas**, el término respectivo empezó a correr desde el 20 de abril de 1989, fecha en la cual se efectuó la última notificación personal a uno de los interesados respecto del acto por el cual se resolvió el recurso de reposición en contra de la Resolución 4546.

Vencido el período otorgado para solicitar la práctica de pruebas, el 23 de mayo de 1989 el secretario jurídico encargado del proceso rindió informe indicando que

no se había presentado petición de alguna de pruebas por parte de los interesados, del propietario o del Ministerio Público, dentro de la oportunidad prevista para el efecto.

Lo anterior evidencia que durante el trámite del proceso sí se concedió a la sociedad aquí demandante y a los demás interesados la oportunidad para ejercer su derecho de defensa solicitando la práctica de pruebas que resultaren favorables a sus intereses, no obstante lo cual la propietaria adoptó una actitud pasiva que no es imputable al Instituto, ahora demandado.

v) El procedimiento administrativo disponía que en caso de no haberse solicitado la práctica de una inspección ocular por parte del propietario sería procedente adelantar una diligencia de alindación de zonas, cuyo objeto –al igual que el de la inspección ocular– no era otro que el de establecer la parte del terreno rural que no había sido objeto de explotación económica por parte de su propietario durante los últimos 3 años. Como consecuencia de lo anterior, el Gerente Regional del INCORA dispuso, por auto del 23 de mayo de 1989, la práctica de una visita de alindación de zonas al predio rural denominado CÓRDOBA, con el fin de verificar las siguientes condiciones: a) si el porcentaje de tierra constitutiva del predio en mención estaba siendo económicamente explotado y cuántas porciones eran tierras incultas; b) establecer la unidad agrícola familiar y c) señalar si en el bien visitado existían ocupantes ajenos al propietario. La anterior decisión se notificó a los interesados por estado, quienes estaban facultados para comparecer a la misma.

- El 30 de mayo de 1989 se llevó a cabo la diligencia de alindación de zonas con la intervención de un abogado de extinción designado por el Instituto para presidir la audiencia y de un ingeniero agrónomo; la diligencia en mención se practicó sin la presencia del representante de la sociedad Fernando A. García y Ltda., a pesar de que la práctica de la misma se había notificado en debida forma a las partes interesadas. En el acta respectiva se consignaron los siguientes datos: el predio tiene una extensión de 170 hectáreas, según se pudo constatar del certificado de registro del inmueble; el bien estaba siendo ocupado por 37 personas, sin embargo en el acta en mención sólo se relacionaron 29 (al parecer porque faltó uno de los folios del acta), de las cuales 20 manifestaron no reconocer relación alguna con el propietario y explotar el bien por su cuenta y riesgo, las personas restantes no fueron interrogadas porque no se encontraban en lugar en el momento en que se practicó la

diligencia de alindación. Cada una de las personas relacionó la parte del terreno que estaba explotando entre 1 a 7 hectáreas por ocupante, quienes en su mayoría indicaron que estaban ocupando el inmueble desde hacía más de 6 años. En el acta en mención se dejó constancia de que el propietario del inmueble no explotaba ni administraba el inmueble en cuestión.

- El INCORA, en providencia del 20 de octubre de 1989, devolvió el expediente a la regional respectiva por advertir algunas inconsistencias en los datos consignados en el acta elevada con ocasión de la visita practicada en el fundo en cuestión el 30 de mayo de 1989, las cuales fueron discriminadas así:

“A folio 52 a 56 se encuentra el acta de alindación de zonas realizada el 30 de mayo de 1989, la cual no contiene todos los elementos de juicio que permitan tomar la decisión final por cuanto en ella se hace mención a una extensión de 170 hectáreas y a un total de 37 colonos, de los cuales aparecen relacionados únicamente 30, quienes ocupan una extensión aproximada de 100-0000 Has., sin consignarse dato alguno sobre las restantes 70 hectáreas.

“Las circunstancias anotadas hacen necesario devolver el expediente a la regional de origen, a fin de que se realice una nueva diligencia de alindación de zonas en donde se determinen con claridad y precisión los siguientes puntos:

“- Área que es objeto de explotación por parte de los titulares del derecho de dominio y de las personas que dependan o tengan vínculo jurídico con ellos.

“- Área en poder de terceros que no reconocen dominio o no tienen vínculo de dependencia con el propietario, sobre lo cual deben ser interrogados personalmente.

“- Tiempo de permanencia de estos ocupantes, clase de explotación que adelantan y edad de los cultivos.

“- Área inexplorada, tiempo de inexploración, áreas que constituyen reserva forestal o áreas protectoras de suelos y aguas ...

“De otra parte, a folio 10 del expediente obra el certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos, Seccional FUNDACIÓN, donde aparece que se han efectuado 7 segregaciones al predio CÓRDOBA con anterioridad a la fecha de inscripción de la resolución No. 4546 del 22 de septiembre de 1987 que dio inicio a este procedimiento, ventas parciales realizadas como cuerpo cierto, las cuales no son objeto de las presentes actuaciones. Por lo tanto, quedan exceptuadas de este procedimiento de conformidad con lo establecido en el Artículo 6º de la citada providencia y para efectos de realizar la nueva diligencia de alindación de zonas deben ser excluidas.

“Por lo anterior, es necesario efectuar el levantamiento topográfico del inmueble en donde se demarquen las áreas a las cuales hacen referencia las ventas realizadas con anterioridad a la inscripción de la resolución No. 4546 del 22 de septiembre de 1987 tal como aparece anotado en el folio de matrícula inmobiliaria No. 225-0002539 y las áreas que constituyen zonas de reserva forestal o zonas protectoras de aguas y suelo”.

Por lo anterior, se dispuso que se practicara una nueva diligencia de alindación de zonas, decisión que se notificó personalmente al Procurador Agrario y a las partes por anotación en estado.

- El 31 de enero de 1990, las autoridades regionales ordenaron practicar la nueva diligencia de alindación de zonas, decisión que se notificó personalmente al Procurador Agrario y a las partes por estado.

- El 27 de marzo de 1990 se practicó la diligencia de alindación en la cual intervino un abogado de extinciones y un ingeniero agrónomo del Instituto. La sociedad demandante no se hizo presente en la diligencia, a pesar de haber sido notificada de su práctica. En el acta respectiva se indicó que de acuerdo con lo dispuesto en el certificado de registro el predio tenía una extensión de 170 hectáreas y que el mismo estaba siendo ocupado por 24 personas quienes manifestaron no tener vínculo de dependencia alguno con el propietario. A su vez, una de las personas que se encontraba en el lugar, el señor Aquilino Santana Yepes, sostuvo que había adquirido 5 hectáreas del señor Ricardo Cervantes, 6 hectáreas del señor Orlando Valencia, 4 hectáreas del señor Miguel Cabrera y 4 hectáreas al señor José Cervantes. En el acta en mención también se indicó que se anexaba el plano número 241504, en el cual se podía constatar el área ocupada por colonos que sí reconocieron tener un vínculo con el propietario del bien como consecuencia de unas ventas parciales, pero no obra en el expediente el plano en mención.

- El 18 de abril de 1991, el INCORA ordenó practicar una nueva diligencia de alindación con el fin de efectuar la siguiente aclaración: *“Dentro del expediente existen documentos que permiten inferir con precisión que del predio CÓRDOBA se efectuaron ventas de lotes con anterioridad a la inscripción de la Resolución que dispuso iniciar el procedimiento, pero no se ha establecido si los lotes enajenados se hallan dentro o fuera de los linderos generales del predio que aparece identificado en el Plano No. 241.504; aspecto que debe ser aclarado, demarcando en el plano el área vendida, en el evento de que ésta se halle incluida en él. (...) de los documentos (...) se deduce igualmente que un sector del predio puede estar*

formando parte de la actual área urbana del municipio, aspecto que no está establecido ...". La orden de practicar esta diligencia fue reiterada mediante providencia del 29 de octubre de 1991, decisión que se notificó por estado a las partes.

- El 7 de septiembre de 1992 se llevó a cabo la diligencia de ampliación de alindación de zonas del predio denominado CÓRDOBA, con la intervención de un abogado de extinciones y de un ingeniero agrónomo del INCORA. No se hizo presente persona alguna en representación de la sociedad demandante. En la referida diligencia se indicó que el predio, según el plano número 241.504, contaba con una extensión de 169 hectáreas, 4.082 m², de los cuales 47 hectáreas y 4.423 m² pertenecían a terrenos urbanos, donde la mayoría de ocupantes no tenía vínculos con el propietario y 121 hectáreas y 9.659 correspondían a la zona rural y, a su vez, a los terrenos que estaban siendo ocupados por terceras personas. En el acta respectiva se consignó que el área rural del predio estaba en posesión de 17 personas que no tenían relación alguna con el propietario.

- El 14 de febrero de 1994, el sub gerente de tierras del INCORA reiteró que no se había establecido lo concerniente a la parte del predio que había sido objeto de enajenación antes de que se hubiere registrado la Resolución 4546 por la cual se dio inicio al trámite de extinción del dominio y al área de aquellas ventas que estaba ubicada en la zona urbana del municipio, en consecuencia, dispuso la práctica de una inspección ocular, para cuya realización se designó a un abogado de extinciones, un ingeniero agrónomo y un topógrafo del Instituto.

- La diligencia ordenada se efectuó el 19 de septiembre de 1997 y en ella se consignaron los siguientes datos: el predio denominado CÓRDOBA cuenta con una extensión total de 169 hectáreas y 4.082 metros cuadrados. En el acta respectiva se dejó constancia de que en 25 de las hectáreas del predio que pertenecían al área urbana del municipio de Fundación se encontraron construidas 500 viviendas aproximadamente en terrenos que fueron vendidos por Fernando A. García y Cía. Ltda., al municipio de Fundación. También se pudo constatar en el área urbana la existencia de una bodega y la estación de los Ferrocarriles Nacionales, terrenos que según información del apoderado fueron vendidos por los propietarios. De igual manera funcionan en el área indicada los estadios de fútbol y de béisbol, un colegio y unas instalaciones del Ministerio de Obras Públicas.

En la diligencia se dejó constancia de la presencia de las siguientes personas, todas las cuales se encontraban ocupando la parte rural del bien en forma permanente y ejerciendo explotación económica respecto del mismo:

“En la parte rural se encontraron los siguientes OCUPANTES:

“1.- HERNÁN PLATA RUEDA y MARITZA DEL CARMEN BUELVAS DE PLATA (...) quienes (...) se encuentran en el predio desde hace 4 años aproximadamente, por compra que le hicieron al señor DANIEL BARRIOS JIMÉNEZ. Ocupan 14 hás (...) manifestaron no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con personal alguna.

“2.- JOSÉ CANTILLO GONZÁLEZ y FRANCIA CASTRO ESTRADA (...) se encuentran en el predio desde hace 11 años aprox., por compra que le hicieron al señor ALBERTO FONTALVO. Ocupan una extensión de 4 hás (...) Manifestaron no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con persona alguna.

“3.- RAFAEL OROZCO BERMUDEZ y NUBIA ROMERO PÉREZ (...) se encuentran en el predio desde hace 2 años, por compra que le hicieron al señor Agustín Padilla. Ocupan 5 hás (...) Manifestaron no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con persona alguna.

“4.- FAUSTINO MOTTA. No se encontró en el momento de la diligencia, sin embargo pudimos observar la parte que tiene ocupada (...) ocupa 3 hectáreas aproximadamente (...) Manifestó no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con persona alguna.

“5.- JULIO AVENDAÑO (...) ocupa 4.5 hás., aprox., desde hace 6 años, según manifestó por compra que le hizo al señor José García (...) manifestó no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con persona alguna.

“6.- CATALINA DEL CARMEN LLANOS POLO (...) Se encuentra en el predio desde hace 3 años y ocupa 11 hás., por compra que le hiciera al señor ÁNGEL MANUEL GARCÍA GUTIÉRREZ (...). Manifestó no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con persona alguna.

“7.- AQUILINO SANTANA YEPES y SALVADORA JARABA ANDRADE (...) Ocupan 50 hás., aproximadamente desde hace 8 años, por compra que le hicieron a varios colonos según su información

“8.- JOAQUÍN TORRES CANTILLO y RUTH ELENA BLANCO (...) Ocupan el predio desde hace 12 años aproximadamente, explotan 6 hás (...). Manifestaron que no reconocen dominio ajeno ni tienen vínculo de dependencia con persona alguna.

“9.- PABLO E. ANGULO CAMACHO y MARÍA CONCEPCIÓN MONTERO DE ANGULO (...) Se encuentran ocupando el predio desde hace 15 años, ocupan 12 hás (...) manifestaron no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con persona alguna.

“10.- MANUEL CANTILLO (...) Se encuentra en el predio desde hace 15 años y ocupa un área de 4 hás., aprox (...) Manifestó no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con persona alguna.

“11.- ALVARO ALVAREZ ACOSTA y HERCILIA SILVA DE ALVAREZ (...) Se encuentran en el predio desde hace 6 años por compra que le hicieron a la señora MARÍA AMRIS y EDUARDO SÁNCHEZ. Ocupan 10 hás., aprox. (...) Manifestaron no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con persona alguna.

“12.- ISRAEL SANTODOMINGO VIZCAINO y ALBERTINA GALINDO DE TORRES (...) Se encuentran en el predio desde hace 6 años; compraron 12 hás., a varios colonos (...) Manifestaron no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con persona alguna.

“13.- YOMAIRA CECILIA PEÑA CASTRO (...) Se encuentra dentro del predio desde hace 4 años, por compra que le hiciera al señor NESTOR SANTIAGO PÉREZ RODRÍGUEZ. Ocupa una extensión de 2.5 hás., aprox. (...) Manifestó no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con persona alguna.

“14.- FEDERICO RODRÍGUEZ y OBALDINA VIZCAINO (...) Se encuentra en el predio desde hace 15 años, ocupan 2.5 hás., aprox. (...) Manifestaron no reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con persona alguna.

“Los ocupantes manifestaron que ejercen cada uno por su cuenta y riesgo la administración de sus respectivos lotes.

“También se estableció que dentro del predio se encuentra un cementerio de 3 hás., aprox., denominado PARQUE LA RESURRECCIÓN. Tiene pocas tumbas, según información de algunos ocupantes ya dejó de funcionar. Esta parte fue vendida por parte del propietario al señor GUILLERMO NARIÑO.

“El doctor JOSÉ FAMA DIDONA, apoderado del propietario, manifestó que hará allegar al INCORA, y con el fin de que haga parte del expediente y se tenga en cuenta para la decisión final, el Acuerdo del Concejo Municipal de Fundación, donde se establece hasta dónde llega el perímetro urbano de Fundación, toda vez que gran parte del predio se encuentra dentro de la zona urbana. También manifestó que las ventas parciales existentes en el predio fueron hechas por su propietario”.

- Una vez realizada la diligencia, el apoderado de la sociedad Fernando A. García y Cía. Ltda., presentó un escrito indicando que el bien de 170 hectáreas había sido disminuido con ocasión de las ventas parciales realizadas por la firma, en relación con las cuales el INCORA no podía adelantar procedimiento de extinción de dominio porque pertenecían al área urbana del municipio. Para fundamentar la anterior petición, el actor allegó copia auténtica del Acuerdo 031 del 14 de septiembre de 1994, mediante el cual el Concejo Municipal de Fundación delimitó el perímetro urbano de dicha entidad territorial.

En relación con esta petición, la Sala debe advertir que la misma constituyó la única participación activa que la sociedad realizó durante el tiempo en la cual se estaba tramitando la etapa probatoria, pues como se ha hecho mención aquella se abstuvo de designar a un representante de la empresa para que se hiciera presente en las visitas que se practicaron en el predio a pesar de que se le había notificado personalmente del auto admisorio del procedimiento el cual señalaba que una vez ejecutoriada la providencia en mención se tramitaría la etapa probatoria tendiente a establecer si el propietario venía explotando económicamente el bien y a pesar de que se le había notificado por estado la práctica de las constantes visitas de alindación que se realizaron en el bien.

- Posteriormente se encontró en el expediente administrativo un documento de redacción de linderos del bien, elaborado por el señor Luís Bermúdez Campo, topógrafo del INCORA, quien participó en la diligencia de alindación de zonas realizada el 19 de septiembre de 1997, en la cual se indicó, con fundamento en aquella visita, que el predio de mayor extensión denominado CÓRDOBA contaba con una superficie de 169 hectáreas con 4.082 metros cuadrados, de los cuales el área rural era de 114 hectáreas y 2.500 metros cuadrados y el área urbana de 43 hectáreas con 6.832 metros cuadrados.

- El 25 de enero de 1998 se allegó al expediente una nueva redacción técnica de linderos elaborada por un topógrafo del Instituto, en la cual se indicó que el área total del predio era de 169 hectáreas y 4.082 metros cuadrados, el área que estaba ocupada era de 125 hectáreas y 7.250 metros cuadrados y que el área urbana correspondía a 43 hectáreas y 6.832 metros cuadrados.

- Con el fin de verificar la parte del terreno que había sido objeto de ventas parciales y que estaba ubicado en la zona urbana del municipio, se allegó al proceso administrativo, por solicitud del INCORA, el respectivo folio de matrícula inmobiliaria se pudo constatar que el predio rural identificado con el número 225-0002539, cuya extensión era de 170 hectáreas, fue adquirido por la sociedad Fernando A. García y Cía., mediante escritura pública número 1319 del 24 de enero de 1952 y que el predio fue posteriormente objeto de las siguientes ventas parciales por parte de la firma propietaria:

- Escritura pública número 184 inscrita el 2 de agosto de 1983, compraventa parcial a la señora Antonia Isabel Andrade Salcedo.
- Escritura pública número 137 inscrita el 29 de mayo de 1984, compraventa parcial al señor Orlando Rafael Castañeda.
- Escritura pública número 136 inscrita el 30 de mayo de 1984, compraventa parcial al señor Orlando Rafael Castañeda Mercado.
- Escritura pública 224 inscrita el 30 de agosto de 1984, compraventa parcial a la señora Zoila María Salinas Cohen.

El 8 de abril de 1986 se inscribió la Resolución 1123 del 3 de marzo de 1986, mediante la cual el Instituto abrió las diligencias administrativas tendientes a clarificar la propiedad del inmueble. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 5º del Decreto 1265 de 1977, a partir de la fecha de ese registro las actuaciones administrativas que se adelantaran producirían efectos frente a terceros.

Después de efectuada la inscripción anterior, se registraron en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria los siguientes negocios jurídicos realizados por la sociedad demandante:

- Escritura pública número 841 inscrita el 24 de julio de 1986, compraventa parcial de 682 m² al señor Carlos Velásquez Barros.
- Escritura pública número 210 inscrita el 2 de septiembre de 1986, compraventa parcial al señor Carlos Cáceres Machado.
- Escritura pública 161 inscrita el 3 de septiembre de 1986, compraventa parcial a la señora Ligia Palma Narváez.
- Escritura pública 533 inscrita el 17 de octubre de 1986, compraventa parcial de 800 m² a la señora Tulia Elena Acuña Sierra.
- Escritura pública número 325 inscrita el 12 de noviembre de 1986, compraventa parcial de 336 m² a la señora Colombia María Orozco de Castañeda.

- Escritura pública número 598 inscrita el 13 de enero de 1987, compraventa parcial de 600 m² al señor Víctor Jiménez Contreras.
- Escritura pública número 560 inscrita el 9 de abril de 1987, compraventa parcial a la señora Alides Margarita Balnquicet Cervantes.

El 4 de noviembre de 1987 se inscribió, en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, la Resolución 4546 proferida por el INCORA el 22 de septiembre de 1987, mediante la cual se abrieron las diligencias administrativas tendientes a establecer la procedencia legal de declarar o no extinguido el derecho de dominio privado. El 29 de enero de 1988 se inscribió la Resolución 4547 proferida por el INCORA el 22 de septiembre de 1987, mediante la cual se revocó la Resolución 1123 de 1986 por la cual se había dispuesto adelantar el procedimiento de extinción del dominio y se ordenó cancelar la inscripción correspondiente a la misma.

Posteriormente se registraron, en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, los siguientes negocios jurídicos realizados por la sociedad demandante:

- Escritura pública número 2008 inscrita el 25 de noviembre de 1988, compraventa parcial de 3 hectáreas y 41 m² al señor Guillermo Joaquín Ariño González.
- Escritura pública 129 inscrita el 23 de enero de 1992, compraventa parcial de 627.60 m² al señor Martín Ariza de la Rosa.

Todas las escrituras relacionadas y que hacen referencia a compraventas parciales del predio denominado CÓRDOBA fueron posteriormente registradas en distintos folios de matrícula inmobiliaria en los cuales se hizo constar que las partes del terreno objeto de venta estaban ubicadas en el área urbana del municipio de Fundación y que habían sido segregadas de un fundo de mayor extensión.

Agotada la etapa probatoria, el apoderado de la sociedad aquí demandante presentó un escrito en el cual manifestó que entre la fecha de expedición de la Resolución por la cual se había ordenado tramitar el procedimiento de clarificación y la de expedición de la Resolución que abrió el trámite de extinción del dominio no habían transcurrido los 3 años para iniciar la investigación referida; que la información que arrojó la diligencia practicada en el predio el 4 de marzo de 1985, la cual habría

servido de fundamento para dar inicio al procedimiento administrativo en cuestión, no resultaba suficientemente indicativa de que el bien podría ser sometido a declaratoria de extinción del dominio en los términos de la Ley 200 de 1936; que en este caso no se practicó la diligencia previa porque aquella realizada el 4 de marzo de 1985 no tenía relación con el procedimiento de extinción sino con el de clarificación de la propiedad; también sostuvo que la práctica de la diligencia previa ha debido notificarse a los interesados.

vi) El 22 de junio de 1999 la entidad expidió, a través del Gerente General, la Resolución 1313, mediante la cual dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado y demás derechos reales y accesorios de la Sociedad FERNANDO A. GARCÍA Y CÍA. LTDA., o de cualesquiera otras personas naturales o jurídicas, sobre una parte del predio rural denominado CÓRDOBA, ubicado en jurisdicción del municipio de FUNDACIÓN, departamento del MAGDALENA, con una superficie aproximada total de Ciento Setenta (170) hectáreas, según la matrícula inmobiliaria No. 225-0002539 e identificado con los siguientes linderos que se toman del mismo folio ...

“Según el levantamiento topográfico No. 241.504 elaborado por el INCORA, el área total del predio es de 169 hectáreas 4.082 metros cuadrados, cuyos linderos técnicos son los siguientes ...

“PARÁGRAFO.- La parte del inmueble que es objeto de extinción del derecho de dominio privado comprende una superficie de Ciento Veinticinco (125) hectáreas con Siete Mil Doscientos Cincuenta (7.250) metros cuadrados y se identifica por los siguientes linderos técnicos de conformidad con el levantamiento topográfico No. 241.504 ...

“ARTÍCULO SEGUNDO.- La parte del inmueble que no es objeto de la declaratoria de extinción del derecho de dominio privado, comprende una superficie de Cuarenta y Tres (43) hectáreas con Seis Mil Ochocientos Treinta y Dos (6.832) Metros Cuadrados y está delimitada por los siguientes linderos de conformidad con el levantamiento topográfico No. 241.504 ...”.

En la parte motiva de la providencia en mención se consignaron las siguientes consideraciones:

“En consideración a que, ni el Ministerio Público ni los interesados solicitaron la práctica de la diligencia de inspección ocular, el Instituto decretó de oficio la realización de esta diligencia, llevándose a cabo el 19 de septiembre de 1997, de la cual se concluye que la explotación económica que existe en el predio es realizada por catorce (14) familias con cultivos de pancoger en una superficie de 125 hectáreas 7.250

metros cuadrados. Según lo manifestado por éstos, tienen un tiempo de posesión que oscila entre 3 y 15 años y además no reconocen dominio ajeno ni tienen vínculo jurídico de dependencia con los propietarios.

“Se estableció igualmente, que 25 hectáreas, aproximadamente, se hallan ubicadas dentro de la zona urbana del municipio de Fundación, donde existen más o menos 500 viviendas, un colegio para bachillerato, una cancha de fútbol y unas instalaciones del Ministerio de Obras Públicas ...

“Con respecto a la superficie de 43 hectáreas, 6.832 metros cuadrados la cual forma parte del Casco Urbano del municipio de Fundación, no es aplicable la acción de extinción del derecho de dominio privado, toda vez que el legislador la creó únicamente para los predios rurales que no cumplan con la función social establecida en el Artículo 58 de la Constitución Política y por consiguiente, el Incora no tiene la facultad para intervenir predios que se encuentren ubicados en las áreas urbanas de los distintos municipios del país ...

“Con respecto al primer punto cabe anotar que si bien materialmente el fundo ha sufrido desmembraciones o ventas parciales, jurídicamente existe como tal, de conformidad con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 225-0002539, visible a folios 113 a 116 del expediente. De todas maneras, las ventas parciales fueron efectuadas en su gran mayoría con anterioridad a la inscripción de la Resolución que afectó el predio, las cuales quedaron exceptuadas expresamente en el Artículos Sexto del citado acto administrativo.

“En relación con las ventas realizadas con posterioridad a la inscripción, tampoco se encuentran cobijadas por la extinción del dominio por tratarse de ventas de lotes ubicados en la zona que pertenece al Casco Urbano del municipio de Fundación, toda vez que el Incora no tiene facultades para intervenir esta clase de terrenos ...

“En relación con lo expuesto por el memorialista, es preciso anotar en primer lugar, que el hecho de haber proferido la Resolución que dio origen al presente trámite el mismo día en que se revocó la Resolución que ordenaba adelantar las diligencias administrativas de Clarificación de la Propiedad sobre el predio CÓRDOBA, no se está pretermitiendo el término que estableció la Ley 4ª de 1973 para intervenir un inmueble mediante un procedimiento de extinción del dominio, toda vez que dicho término se predica o hace relación con el tiempo de abandono o inexploración económica del fundo por parte del propietario y no al lapso que transcurre entre la fecha en que culminó el procedimiento de Clarificación de la Propiedad y la iniciación del trámite de extinción del dominio como pretende interpretar el apoderado.

“Y es fundamental anotar, que el término de tres (3) años de inexploración del predio por parte del propietario, se hallaba establecido en forma clara y efectiva, precisamente mediante la visita practicada al inmueble el 4 de marzo de 1985, con ocasión de la iniciación del procedimiento de explotación económica que presentaba el predio era realizada por los colonos ocupantes del mismo, quienes manifestaron poseerlo desde el año de 1982, sin reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con los propietarios inscritos ...

“En cuanto a la inscripción de la Resolución No. 4547 de 1987, por la cual se revocó la inicial clarificación, que se cumplió el 29 de enero de 1988, es decir con posterioridad a la inscripción de la Resolución No. 4546 de 1987 que ordenó iniciar el procedimiento de extinción del derecho de dominio, es conveniente anotar, que si bien en sana lógica, debería haberse inscrito primero la Resolución de Revocación, por la cual se definió el procedimiento de clarificación de la propiedad, para luego sí proceder a inscribir la providencia que iniciaba el trámite de extinción, ello no conlleva ningún perjuicio al particular, toda vez que dicha inscripción debe cumplirse, tanto en el procedimiento de clarificación como en el de extinción, para efectos de simple publicidad del acto administrativo ...”.

La anterior decisión fue sometida a aprobación de la Junta Directiva, la cual se impartió por medio de la Resolución número 53 del 22 de junio de 1999.

Los actos administrativos en mención fueron notificados personalmente a la sociedad demandante, la cual interpuso recurso de reposición dentro de la respectiva oportunidad.

- El recurso de reposición fue resuelto mediante la Resolución 3290, expedida por el Gerente del INCORA el 18 de diciembre de 2000, en la cual se expusieron las siguientes consideraciones:

“El presupuesto de hecho para que sea procedente la declaratoria administrativa de extinción del derecho de dominio, lo constituye la falta de explotación económica del predio durante un lapso de 3 años continuos, y no el que esté ocupado por personas distintas de su propietario ...

“Pero no es cierto, como lo sostiene el recurrente, que sea la diligencia de “visita previa” en donde se establezca el tiempo de inexploración del predio por más de tres (3) años así como la existencia de ocupantes sin vínculo de dependencia con el propietario. Si así fuera, sobraría adelantar el trámite de extinción conforme está reglado, y en su lugar, decidirlo de inmediato.

“Por el contrario, lo que la ley ha previsto como objetivo del trámite es permitirle al propietario demostrar que no se configura el presupuesto de hecho, consistente en el abandono del predio, para que se dicte en su contra la extinción del dominio, por existir razones de fuerza mayor o caso fortuito, o si se establece la inexploración de las tierras, que ésta no abarca un lapso de tres (3) años conforme a la exigencia legal ...

“3º. Tampoco se presentó un paralelismo procesal como lo sostiene el recurrente en el sentido de haber iniciado el trámite de extinción del dominio sin que se hubiere definido si el predio era baldío o de propiedad privada ...

“El trámite inicialmente adelantado sobre el predio CÓRDOBA, como era el de Clarificación de la Propiedad se terminó con la revocatoria de la resolución inicial, bajo la consideración de que existía derecho de propiedad sobre el mismo y por los hechos verificados dentro de esa actuación referentes a la inexploración de dicho inmueble, se ordenó adelantar, en su lugar, el de Extinción del Dominio ...

“- Dentro del trámite de extinción del dominio que culminó con la expedición de la Resolución 1313 del 22 de junio de 1999, la sociedad propietaria no allegó ninguna prueba con al cual se desvirtuara el hecho verificado por el Instituto sobre la inexploración del predio CORDOBA, como tampoco que este hecho obedezca a razones de fuerza mayor o caso fortuito, ni mucho menos aún, que los ocupantes que se han establecido en sus tierras tengan algún vínculo de dependencia con aquélla.

“Desde la primera visita realizada a este fundo el 4 de marzo de 1985 (folios 1 al 6) hasta la última llevada a cabo con fecha 19 de septiembre de 1997 (folios 132 a 137), se confirma el hecho de la inexploración del predio CÓRDOBA por parte de su propietaria ...

“- El apoderado que intervino en esas diligencias se limitó a manifestar que parte del predio se encuentra dentro del área urbana del municipio Fundación y que otra fue enajenada a particulares; pero en ningún momento controvierte el hecho de la inexploración de las tierras atribuible a la sociedad propietaria, que es el fundamento de la declaratoria de extinción del dominio en el presente caso ...

“- Finalmente, como la sociedad propietaria no demostró la existencia de un vínculo de dependencia entre ella y los terceros ocupantes del fundo (...) lo cultivado por personas que no hayan reconocido vínculo de dependencia con el propietario no se tomará en cuenta para efectos de demostrar explotación económica del predio”.

La anterior decisión fue aprobada por la Junta Directiva del INCORA mediante la Resolución 067 del 18 diciembre de 2000.

Como se observa, el INCORA cumplió en estricto orden con el procedimiento administrativo previsto para declarar extinguido el dominio privado respecto del predio denominado CÓRDOBA.

En efecto, el INCORA agotó el trámite previo establecido para verificar si el bien en mención estaría siendo objeto de explotación por parte de su propietario con la realización de la visita practicada el 4 de marzo de 1985, en la cual se advirtió que 37 personas que no tenían vínculo alguno con el dueño del fundo estaban explotando el bien desde el año 1982 y que el propietario no ejercía actividad alguna en el mismo. Con fundamento en esta información previa y una vez verificada la propiedad del inmueble en la sociedad Fernando A. García y Cía. Ltda., profirió la Resolución 4546

el 22 de septiembre de 1988 mediante la cual se abrió el respectivo procedimiento administrativo, decisión que se notificó en debida forma a las personas interesadas, entre ellas la sociedad referida, con lo cual se le comunicaron los resultados previos observados en la visita preliminar practicada el 4 de marzo de 1985 que dejaban entrever la inexplotación económica del bien por parte de la firma propietaria, sociedad que ejerció su derecho de defensa con la interposición del respectivo recurso de reposición.

En este punto se resalta, en primer lugar, que la información verificada durante la práctica de la visita inicial tenía el carácter de preliminar, no definitiva ni declarativa ni constitutiva de alguna situación concreta, de manera que aquellos datos no constituyeron en sí mismos un detrimento a los derechos de la sociedad aquí demandante puesto que dicha circunstancia fue sometida a verificación durante todo el trámite del respectivo proceso administrativo, información que además fue puesta en conocimiento de la sociedad, la cual fue debidamente vinculada al proceso y en relación con la cual se surtieron las etapas probatorias respectivas con el fin de garantizar sus derechos de defensa y de contradicción, no obstante lo cual la empresa asumió una actitud probatoria pasiva durante todo el procedimiento; en segundo lugar, si bien el recurso de reposición referido fue decidido sin que se decretaran las pruebas solicitadas en esa precisa actuación por el recurrente, dicha circunstancia, como se anotó, no constituyó una violación a su derecho de defensa, porque la norma no establecía la práctica de pruebas para resolver los recursos de reposición que se formularan durante el trámite del procedimiento administrativo; porque el interesado convalidó dicha irregularidad con su silencio; porque, se reitera, en el respectivo proceso se surtió la correspondiente etapa probatoria sin que el interesado formulara alguna petición de pruebas y, finalmente, porque con la petición de pruebas que se formuló en ese momento se pretendía verificar que el predio de mayor extensión había sido objeto de ventas parciales y que los terrenos enajenados no podían ser objeto de extinción de dominio, aún cuando la venta se hubiere registrado con posterioridad a la inscripción del acto de apertura del procedimiento administrativo de extinción del dominio, porque las mismas habían recaído sobre la parte del bien que pertenecía a la zona urbana del municipio de Fundación, supuesto que se acreditó en debida a lo largo de la aludida actuación administrativa en la cual se concluyó que en razón a que las segregaciones efectuadas a título de venta respecto del predio de mayor extensión no estaban ubicadas en una zona rural no serían objeto de la decisión de extinción del dominio.

Ahora bien, dado que el propietario del inmueble no solicitó pruebas dentro del término previsto para el efecto, el INCORA dispuso la práctica de una diligencia de alindación de zonas. Con el fin de verificar cuántas personas ajenas al propietario estaban explotando económicamente el bien, en qué área y la zona correspondiente se practicaron 4 diligencias de alindación, los días 30 de mayo de 1989, 27 de marzo de 1990, 18 de abril de 1991 y el 7 de septiembre de 1992, las cuales contaron con la presencia de un abogado experto en procesos de extinción del dominio y de un ingeniero agrónomo del INCORA, sin embargo, a pesar de que las fechas y horas de la práctica de cada una de las referidas diligencias fue notificada por estado a la sociedad propietaria –vinculada al proceso administrativo mediante la notificación personal respectiva– la misma no se presentó y se abstuvo de participar durante el desarrollo de las diligencias, circunstancia que no afecta la validez del procedimiento ni constituye una vulneración a sus derechos que pudiere ser imputable al INCORA, pues el no ejercicio de los mismos fue una decisión de la sociedad al abstenerse de participar durante la etapa probatoria dispuesta para que todos los interesados pudieran hacer las intervenciones y solicitara las pruebas que estimaren pertinentes, en aras de defender sus derechos.

En la visita de alindación de zonas practicada el 30 de mayo de 1989 se encontró que 29 personas ajenas al propietario estaban ejerciendo actividad económica en el fundo desde hacía más de 6 años y que el propietario no explotaba ni administraba el bien, supuesto que guarda relación con lo establecido en la visita previa practicada en el inmueble el 4 de marzo de 1985, en la cual se observó que 37 personas estaban ocupando el bien sin tener vínculo alguno con el propietario desde el año 1982, lo cual evidencia que para cuando se profirió la Resolución de apertura del procedimiento de extinción, esto es el 22 de septiembre de 1987, se había acreditado el supuesto para adelantar dicho trámite porque existían indicios de que el bien estaba siendo explotado económicamente por personas que no reconocían la titularidad del inmueble en la sociedad Fernando A. García y Cía. Ltda., y que el mismo había sido objeto de abandono por parte de la sociedad propietaria. Posteriormente se practicó una nueva diligencia el 27 de marzo de 1990, en la cual se encontró a 24 personas ocupando el inmueble, sin que el titular ejerciere alguna clase de actividad en el mismo, supuesto que se ve reiterado en la diligencia practicada el 7 de septiembre de 1992, en la cual se estableció que la explotación del bien era efectuada por unos invasores, algunos de los cuales manifestaron haber adquirido el derecho de posesión por venta que les habrían hecho otros colonos, quienes también habían ocupado el inmueble, supuesto de ocupación ajena que se verificó desde el 4 de marzo de 1985, cuando se advirtió que el propietario no

explotaba el inmueble. Iguales datos se reportaron en la diligencia del 7 de septiembre de 1992.

No obstante la verificación de la falta de explotación del bien inmueble por parte de la sociedad propietaria, el INCORA dispuso la práctica de una inspección ocular con la intervención de un abogado experto en extinciones, de un ingeniero agrónomo y de un topógrafo del Instituto con el fin de verificar la alegación propuesta por el apoderado de la sociedad en el sentido de que parte del bien había sido objeto de venta y que en relación con dichos terrenos no podía decretarse la extinción por estar ubicados en la parte urbana del municipio.

Practicada la diligencia anterior y revisados los folios de matrícula inmobiliaria se emitieron las siguientes conclusiones: a) que el área total del predio denominado CÓRDOBA era de 169 hectáreas con 4.082 metros cuadrados; b) que 43 hectáreas y 6.832 metros cuadrados pertenecían al área urbana que había sido objeto de ventas parciales y que en 25 hectáreas de esa zona urbana se encontraron algunas construcciones y otras obras; c) que 125 hectáreas y 7.250 metros cuadrados correspondían al terreno ubicado en la zona rural del municipio de Fundación y al área que estaba siendo ocupada por terceras personas, quienes manifestaron no tener vínculo alguno con el propietario ni reconocerle dicha calidad.

Observa la Sala que si bien las medidas de las áreas descritas fue variando según las visitas practicadas durante el trámite del proceso administrativo de extinción, ello se debió a la necesidad de establecer la situación real del predio, la cual se pudo constatar finalmente con la diligencia de inspección practicada el 19 de septiembre de 1997 y la revisión de los folios de matrícula inmobiliaria, las cuales se hicieron con la intervención de un topógrafo, quien analizó los registros que daban cuenta de las ventas parciales y de las segregaciones que por esa causa había sufrido el predio de mayor extensión, en relación con las cuales concluyó que a pesar de que algunas de ellas habían sido celebradas después de haberse inscrito la Resolución mediante la cual se abrió el trámite del proceso de extinción del dominio, circunstancia que en principio tendría la virtualidad de dejar sin efectos los negocios jurídicos que se celebraran con posterioridad a la inscripción de la misma, aquellas áreas no podían ser objeto de extinción porque estaban ubicadas en la zona urbana del municipio de Fundación y, en consecuencia, no podían resultar afectados por esa medida.

En este punto debe indicarse que la carga de la prueba de la explotación económica del bien por parte del propietario corresponde a éste, quien en este caso y durante el trámite del proceso administrativo actuó en forma pasiva sin manifestar oposición alguna y sin ejercer las facultades de defensa y de contradicción respecto de la prueba recaudada, a pesar de que se le brindaron las oportunidades para el efecto pues no sólo se le concedió un término de 15 días para solicitar pruebas –decisión que fue dispuesta con el acto de apertura de la investigación y que se notificó personalmente al interesado– sino que además se le notificaron por estado todas y cada una de las pruebas decretadas sin que la sociedad propietaria se hiciera presente en alguna de ellas.

Advierte la Sala que si bien las personas que en las distintas diligencias se encontraban en posesión del bien y en relación con las cuales no se acreditó título traslativo de dominio eran en algunos casos diferentes, ello lejos de indicar que no era cierto que ellas estuvieran ocupando el bien en forma permanente sin que dicha posesión fuere impedida por el propietario permite concluir que el bien había sido abandonado por el propietario o que éste no ejercía actividad económica alguna en el mismo, razón por la cual el inmueble podía ser objeto constante de ocupación e incluso de posesión por parte de terceras personas ajenas al propietario, al punto que algunos de los primeros invasores “transfirieron a título de venta” su situación a otros ocupadores, según se verificó en la última diligencia de inspección ocular, posesión que al ser ejercida por quienes no reconocen la titularidad del bien en la sociedad demandante ni tienen vínculo con ella no sirve para acreditar, a favor del demandante, el supuesto de la explotación. En este punto se debe resaltar que el supuesto para ordenar la extinción del dominio no radica en que el bien estuviere siendo ocupado por terceras personas ajenas al propietario sino que éste lo mantuviere en estado de inexploración económica, evento que se verificó en este caso y en relación con el cual la sociedad aquí demandante no aportó prueba alguna ni participó durante el trámite del proceso administrativo.

Así las cosas, la Sala encuentra que el proceso administrativo de extinción de dominio se tramitó dentro del marco normativo previsto para el efecto –estando acreditado el supuesto de no explotación por parte del propietario– y que no se vulneró el debido proceso previsto a favor de la sociedad perjudicada.

Y se resalta, tal como se indicó en los actos demandados, que las porciones de tierra que fueron vendidas y que pertenecen al área urbana del predio de mayor extensión

no pueden ser objeto de la medida de extinción, toda vez que la misma sólo comprende el área rural. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala considera importante aclarar que dentro de dicha exclusión se encuentran los terrenos descritos en los folios de matrícula inmobiliaria números 225-0004607, 225-0004821, 225-0003395, 225-0004772, 225-0004904, 225-0005195, 225-0005091, 225-0005969, 225-0007634, 225-0002761, 225-0003202, 225-0002959, 225-0004605 y 225-0004641, pues en los mismos se registraron ventas parciales de la parte urbana del bien. En efecto, en relación con ellos el INCORA señaló que las ventas parciales del predio de mayor extensión correspondientes a los folios en mención estaban referidas a la parte urbana del fundo del cual fueron segregados, de manera que no pueden ser afectados con la medida de extinción.

Concretamente, sobre el particular, el Instituto señaló en la Resolución 1313:

“Con respecto a la superficie de 43 hectáreas, 6.832 metros cuadrados la cual forma parte del Casco Urbano del municipio de Fundación, no es aplicable la acción de extinción del derecho de dominio privado, toda vez que el legislador la creó únicamente para los predios rurales que no cumplan con la función social establecida en el Artículo 58 de la Constitución Política y por consiguiente, el Incora no tiene la facultad para intervenir predios que se encuentren ubicados en las áreas urbanas de los distintos municipios del país ...

“Con respecto al primer punto cabe anotar que si bien materialmente el fundo ha sufrido desmembraciones o ventas parciales, jurídicamente existe como tal, de conformidad con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 225-0002539, visible a folios 113 a 116 del expediente. De todas maneras, las ventas parciales fueron efectuadas en su gran mayoría con anterioridad a la inscripción de la Resolución que afectó el predio, las cuales quedaron exceptuadas expresamente en el Artículos Sexto del citado acto administrativo.

“En relación con las ventas realizadas con posterioridad a la inscripción, tampoco se encuentran cobijadas por la extinción del dominio por tratarse de ventas de lotes ubicados en la zona que pertenece al Casco Urbano del municipio de Fundación, toda vez que el Incora no tiene facultades para intervenir esta clase de terrenos ...

Por último, la Sala debe hacer énfasis en la carga probatoria que le correspondía al propietario del bien para acreditar que estaba ejerciendo alguna clase de actividad en el área rural del inmueble, para señalar que en este caso su actividad probatoria se limitó a señalar que algunas partes urbanas del mismo habían sido objeto de

enajenación –supuesto verificado y respetado a su favor en este caso–, pero sin acreditar que la parte que estaba ocupada por personas ajenas a éste no correspondía al área indicada por el INCORA o que dicha posesión se ejercía por cuenta del propietario o que el área ocupada no alcanzaba las dimensiones establecidas por el Instituto, de manera que la Sala carece de elementos de juicio distintos a los contenidos en el respectivo proceso administrativo para cuestionar los actos administrativos impugnados, según las consideraciones expuestas acerca del trámite del procedimiento en debida forma.

Así las cosas y sin perjuicio de lo expuesto **la Sala entrará a resolver en concreto cada uno de los cargos formulados por la parte actora, así:**

- Sostuvo la sociedad demandante que el INCORA inició y terminó el procedimiento administrativo de extinción del dominio omitiendo tramitar la etapa previa de verificación del estado de explotación del bien y omitiendo las oportunidades previstas para que la sociedad cuestionara las decisiones adoptadas.

La Sala ya se ocupó de analizar este punto, al señalar que con fundamento en lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto 1577 de 1974 correspondía al INCORA, antes de iniciar el procedimiento administrativo de extinción, establecer si la propietaria había explotado económicamente el bien durante los últimos 3 años para lo cual podía realizar una visita de verificación, diligencia que se adelantó el 4 de marzo de 1985, en la cual se encontró que más de 100 hectáreas del inmueble estarían siendo ocupadas por personas ajenas al propietario y que el propietario no estaría ejerciendo la administración del fundo ni realizando actividad económica alguna en el mismo. Los resultados de esta visita fueron puestos en conocimiento de la sociedad mediante la expedición de la Resolución 4546, expedida el 22 de septiembre de 1987, la cual se notificó personalmente al propietario quien interpuso recurso de reposición que fue resuelto en forma desfavorable a sus intereses.

El simple recuento anterior resulta suficiente para concluir que el cargo propuesto carece de fundamento.

- De acuerdo con lo indicado en la demanda, la diligencia que sirvió de fundamentó para declarar extinguido el bien denominado CÓRDOBA fue la practicada el 19 de septiembre de 1997, la cual se realizó sin la intervención de peritos y sin que se hubiere practicado el correspondiente levantamiento topográfico; los funcionarios del

INCORA no tenían la calidad de peritos reconocidos; en el acta respectiva se indicó que 25 hectáreas del bien estaban ubicadas en la zona urbana del municipio mientras que en el acto definitivo se consignó que el área urbana era de 43 hectáreas y 6.832 metros cuadrados; a su vez se indicó que el área ocupada era de 140 hectáreas y 5.000 metros cuadrados y en el acto acusado se indicó que el terreno ocupado era de 125 hectáreas y 7.250 metros.

La visita practicada el 19 de septiembre de 1997 se realizó después de haberse practicado distintas diligencias y con el fin de establecer los aspectos dudosos que subsistían en el proceso y ella se llevó a cabo con la presencia de 3 profesionales expertos en el derecho normativo del procedimiento de extinción, de un ingeniero agrónomo y de un topógrafo del Instituto, de manera que la diligencia sí contó con la presencia de peritos, entendidos estos como las personas profesionalmente capacitadas para rendir un concepto que requería de especiales conocimientos científicos y técnicos¹⁹, pues la norma no prevé otra clase de exigencia para efectos de practicar las diligencias en mención cuando aquellas sean practicadas de oficio por el Instituto. En efecto, la única disposición en esta materia es la contenida en el artículo 14 del Decreto 1577 de 1974, en el sentido de que en el evento en el cual la inspección del inmueble o el dictamen pericial fuere practicado por solicitud del propietario se designarían 3 peritos, uno de los cuales sería nombrado por el propietario, el segundo por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y el tercero por el INCORA, sin embargo la misma no resultaba aplicable porque el propietario no solicitó la práctica de prueba alguna.

Por otra parte y frente a la ausencia de un levantamiento topográfico como un elemento de prueba exigido por el ordenamiento jurídico, la Sala debe señalar, en primer lugar, que dicha exigencia no se contempló ni en la Ley 135 de 1961 ni en su Decreto reglamentario número 1577 de 1974 y, en segundo lugar, que no es cierto que en este caso no se hubiere realizado un levantamiento topográfico²⁰ porque de acuerdo con lo indicado en las actas elaboradas con ocasión de las visitas practicadas el 27 de marzo de 1990 y el 7 de septiembre de 1992, los funcionarios

¹⁹ Acerca de la prueba pericial el artículo 233 del Código de Procedimiento Civil establece: *“La peritación es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos ...”*.

²⁰ Concepto definido por el Diccionario de Arquitectura y Construcción en los siguientes términos: *“Definición de los linderos, la superficie y la ubicación de un terreno, mediante una serie de mediciones lineales y angulares”*. Tomado el 16 de junio de 2009 de la página WEB <http://www.parro.com.ar/definicion-de-levantamiento+topogr%E1fico>

expertos del INCORA elaboraron el plano topográfico número 241.504, el cual fue objeto de distintas valoraciones en los actos administrativos acusados; a su vez se aportó al proceso una redacción de los linderos del inmueble en el cual se dejó constancia del área total del terreno y de sus linderos, de las zonas urbana y rural del bien y de sus linderos; así como de las dimensiones de cada uno de ellos, características de la superficie, etc.

Ahora bien, frente a las inconsistencias consignadas en las distintas actas y en el acto definitivo en relación con las zonas urbana y rural del bien, así como del terreno ocupado, la Sala advierte que los actos acusados tuvieron fundamento en los datos arrojados en la última visita practicada al predio, resultados que fueron consignados después de realizarse varias y diversas diligencias en el bien y que fueron confrontados con los folios de matrícula inmobiliaria que establecían la cantidad de tierra que había sido objeto de segregación del predio de mayor extensión y que pertenecía a la zona urbana del municipio. En esta última visita, practicada el 19 de septiembre de 1997 y en el respectivo informe de linderos se concluyó que el área urbana del inmueble era de 43 hectáreas y 6.832 metros cuadrados; a su vez se indicó que el área ocupada correspondía a 125 hectáreas y 7.250 metros, terrenos que sumaban la dimensión total del inmueble calculada en 169 hectáreas y 4.082. En este punto se aclara que la constancia consignada en el acta en mención en el sentido de que 25 hectáreas del terreno correspondían al área urbana del municipio, no evidencia algún tipo de inconsistencia, puesto que lo allí indicado fue que en 25 hectáreas de tierra, pertenecientes al área urbana de la respectiva entidad territorial, estaban construidas 500 viviendas y otras obras que fueron vendidas por el propietario al municipio, de manera que no hay asunto dudoso en este aspecto que deba ser objeto de alguna clase de revisión más detallada.

- La demandante señaló que el INCORA acreditó la posesión de terceras personas únicamente teniendo en cuenta las afirmaciones hechas por estas y por los funcionarios de la entidad en este sentido, manifestaciones que fueron apreciadas sin tener en cuenta que la prueba testimonial sólo resulta válida si se dá cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 227 y 228 del Código de Procedimiento Civil.

Sobre el particular, la Sala debe señalar que no se aportó prueba alguna que permita inferir alguna clase de falsedad en la información consignada en las actas elevadas respecto de cada una de las visitas, las cuales fueron firmadas por funcionarios

públicos en ejercicio de sus competencias y que por tratarse de documentos públicos se presumen auténticos. Tampoco se allegó algún elemento de juicio que permita tan siquiera dudar de las afirmaciones que en las respectivas diligencias habrían efectuado las personas que se encontraban en el lugar. También se tiene que no se acreditó que el propietario estuviere ejerciendo explotación económica alguna en el predio objeto de la decisión de extinción, carga probatoria asignada por ley al propietario. En este sentido, el Decreto reglamentario de la Ley 135 de 1961 señalaba que en caso de que en las diligencias practicadas en el inmueble se evidenciara la falta de explotación por parte de su propietario y éste alegare lo contrario debería acreditar dicha afirmación aportando las declaraciones de renta, la copia de los contratos o de los libros de comercio que acreditaran dicha actividad, pruebas que no fueron aportadas al procedimiento administrativo en cuestión ni al proceso judicial que aquí se decide.

Finalmente y en lo que se refiere a la falta de aplicación de las reglas previstas en los artículos 227 y 228 del Código de Procedimiento Civil²¹, ha de señalarse que las disposiciones allí contenidas son aplicables a la práctica de interrogatorios de parte y en este caso los poseedores no revisten esa calidad, pero además debe señalarse que del acta respectiva se advierte que las personas que alegaron ser ocupadores y respecto de los cuales se advirtió el ejercicio de alguna actividad en el predio fueron interrogadas acerca de su nombre, documento de identidad, objeto de la ocupación y de la actividad desarrollada por ellos en el predio, el término de la posesión, en algunos casos la forma de adquisición de la posesión, así como la relación que tuvieron o hubieron tenido con los propietarios del bien inmueble y en el acta a pesar de que no se consignaron textualmente las preguntas formuladas por los funcionarios del INCORA sí se dejó constancia de las respuestas dadas por los interrogados, de manera que no se advierte alguna clase de irregularidad o de información engañosa que en los términos de los artículos en mención puedan desvirtuar la credibilidad que ellas merecen.

- Argumentó la parte actora que se incurrió en falsedad en los actos acusados en cuanto computan como inexplorados los sectores del predio que deben ser destinados a la conservación de los recursos naturales, en relación con los cuales el Instituto, a su vez, estimó que también estaban siendo objeto de explotación.

²¹ El artículo 57 del Código Contencioso Administrativo, contenido en el Título II de la parte general del Código que regula los procedimientos administrativos, establece que “Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil ...”.

Advierte la Sala que si bien dicha circunstancia fue objeto de cuestionamiento en la parte inicial del procedimiento administrativo en cuanto en las diligencias practicadas el 4 de marzo de 1985, el 30 de mayo de 1989 y el 27 de marzo de 1990 no se precisó si alguna parte del bien podía ser considerada área de reserva forestal o de protección de suelos y de aguas, lo cierto es que en diligencia practicada el 27 de marzo de 1990 se dejó constancia expresa de que en el predio de mayor extensión no se encontró la existencia de dichas zonas, lo cual guarda relación con las informaciones contenidas en las actas anteriores en cuanto ninguna de ellas había hecho referencia a las mismas, de forma tal que este argumento no tiene respaldo probatorio en el proceso.

- La parte actora también sostuvo que cuando el Decreto reglamentario 1577 de 1974 previó la práctica de una diligencia de alindación de zonas desconoció totalmente el contenido de la Ley 135 de 1961, objeto de la reglamentación mencionada, en cuanto aquélla establecía que la única prueba válida en estos procedimientos era la inspección ocular con la intervención de peritos.

Pues bien, el artículo 24 de la Ley 135 de 1961 establecía que en las diligencias administrativas de extinción del dominio que se siguieren ante el Instituto la carga de la prueba sobre la explotación económica del fundo o de una parte de él correspondía al propietario del mismo, quien podía demostrar que había explotado económicamente las tierras con cultivos agrícolas durante la práctica de una inspección ocular solicitada por éste en la cual los peritos indicarían claramente el estado del terreno, especificando si la vegetación original espontánea había sido objeto de desmonte y destronque y qué cultivos existían en dicho terreno en ese momento o si había señales evidentes de que él hubiere estado sometido antes a una explotación agrícola regular; si en el momento de la diligencia se advirtiera la inexistencia de los cultivos y el propietario insistiere en la explotación ejercida por él, entonces debía aportar como pruebas las declaraciones de renta, los contratos de prenda agraria o los libros contables que sirvieran de fundamento a dicha afirmación.

De lo anterior, se observa que la exigencia de la inspección ocular con la intervención de peritos estaba contemplada para aquellos casos en los cuales el propietario hubiere asumido la carga probatoria de la explotación e intentare probarla, sin embargo la ley nada dijo para aquellos eventos en los cuales el

propietario guardara silencio y no solicitare la práctica de prueba alguna, tal y como ocurrió en el caso concreto, supuesto que fue reglamentado mediante la expedición del Decreto 1577 de 1974, el cual contempló, en aras de buscar la verdad real acerca del estado de explotación del bien y con el fin de garantizar los derechos de los propietarios que ejercieran alguna actividad económica en el predio, la práctica de una diligencia de alindación de zonas, cuyo objeto no era otro que el de establecer el estado de explotación del bien, diligencia que en este caso se practicó en distintas oportunidades con la intervención de funcionarios expertos del INCORA y en ninguna de las cuales el propietario se hizo presente ni aportó documento alguno que diera cuenta de la explotación del bien.

En este orden de ideas, la Sala considera que no le asiste razón a la sociedad peticionaria.

- También sostuvo que el procedimiento administrativo de extinción del dominio se tramitó en forma conjunta con el procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad.

No existe una disposición legal que impida que estos dos procedimientos se tramiten en forma conjunta, sin embargo, dado el objeto de la medida de extinción de la propiedad privada respecto de un inmueble rural resulta apenas lógico señalar que el mismo sólo puede adelantarse cuando se tiene certeza de que el bien es de dominio privado.

Pues bien, en este caso el estado de in explotación del bien durante los últimos 3 años se verificó con la visita practicada en el inmueble el 4 de marzo de 1985, pero una vez revisado el respectivo folio de matrícula inmobiliaria el Instituto advirtió algunas inconsistencias acerca de la titularidad del mismo, por lo cual se dispuso tramitar previamente el proceso de clarificación de la propiedad con la expedición de la Resolución 1123 del 3 de marzo de 1986, la cual fue inscrita en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Verificado el supuesto de la propiedad, el Instituto profirió el 22 de septiembre de 1988 la Resolución 4546, mediante la cual inició las diligencias administrativas de extinción del dominio respecto del bien denominado CÓRDOBA, la cual se inscribió en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria el 4 de noviembre de 1987 y se notificó personalmente a la sociedad demandante el 25 de enero de 1988. El mismo 22 de septiembre de 1988, el Instituto expidió la Resolución 4547, mediante la cual revocó, con fundamento en la Resolución 4546, la Resolución 1123 y ordenó su cancelación en la oficina de registro; la anterior decisión se notificó

personalmente a la sociedad el 6 de noviembre de 1987 y el 29 de enero de 1988 se inscribió en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

Como se observa, las decisiones no se expidieron en el orden debido y tampoco fueron notificadas ni registradas guardando cierta coherencia temporal, sin embargo ello no evidencia que los trámites administrativos se hubieren adelantado en forma concurrente puesto que el supuesto para abrir el trámite de extinción fue precisamente la claridad que se tenía respecto de la propiedad sin que una vez ordenado el trámite del procedimiento de extinción se hubiere adelantado actuación alguna en relación con el proceso de clarificación, supuesto que no constituye una violación al debido proceso y que no afecta la legalidad del procedimiento administrativo porque las pruebas allegadas al proceso resultan insuficientes para establecer el alegado trámite conjunto. Además, se resalta que las diligencias administrativas de extinción del dominio se iniciaron cuando se tenían serios indicios de que la sociedad demandante era la propietaria del fundo.

- Por último, la peticionaria manifestó que la competencia otorgada por la Ley 135 de 1961 para adelantar procesos de extinción rural sólo comprendía los predios cuya extensión fuere mayor a 2.000 hectáreas y que la autorización otorgada mediante el Acuerdo 003 de 1971 para tramitar dicho procedimiento respecto de predios de menor extensión fue declarada nula por el Consejo de Estado.

En este punto reitera la Sala lo expuesto anteriormente en el sentido de que la facultad para tramitar los procesos de extinción de dominio privado fue otorgada al INCORA por la Ley 135 de 1961 y que la regulación que esta ley hizo sobre los predios con superficies superiores a 2.000 estaba referida sólo a la prueba de la explotación, más no contenía una limitación de la facultad legal, de manera que la alegada falta de competencia carece de fundamento normativo. Como se anotó la competencia para adelantar esta clase de procedimientos fue otorgada por vía legal y no con el Acuerdo al cual hizo referencia la sociedad demandante.

Por lo anterior, estima la Sala que la legalidad de la actuación administrativa sometida a revisión no fue desvirtuada y que los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 1313 y 53 del 22 de junio de 1999 y las Resoluciones 3290 y 67 del 18 de diciembre de 2000 no vulneraron las disposiciones que regían la materia para la época en que ocurrieron los hechos de la demanda, por consiguiente se despacharán desfavorablemente las súplicas de la misma.

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

FALLA:

Primero: NIEGANSE las súplicas de la demanda.

Segundo: ORDENASE la inscripción de las Resoluciones acusadas en folio de matrícula inmobiliaria número 225-0002539, correspondiente al predio de mayor extensión denominado CÓRDOBA, ubicado en el municipio de Fundación, Magdalena.

Tercero: Ejecutoriada esta providencia **ARCHÍVASE** el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, DEVUÉLVASE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE.

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA
Presidente de la Sala

RUTH STELLA CORREA PALACIO

MAURICIO FAJARDO GOMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO

MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR