



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

Cartagena de Indias D. T y C, 14 de Julio de dos mil diecisiete (2017)

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO
Radicado	13-001-33-33-008-2016-00119-00
Demandante	NEIDA DE JESÚS SANTOS PEREIRA
Demandado	INSTITUTO COLOMBIANA DE REFORMA RURAL – INCODER
Tema	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS
Sentencia No	0107

1. PRONUNCIAMIENTO

Procede el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Cartagena a dictar sentencia de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por la señora **NEIDA DE JESÚS SANTOS PEREIRA**, a través de apoderado judicial, contra el **INSTITUTO COLOMBIANA DE REFORMA RURAL – INCODER**.

ANTECEDENTES

- PRETENSIONES

1. Que se declare la nulidad de la resolución No. 005030 de fecha 17 de junio de 2014 expedida por la directora del INCODER, por medio de la cual se le adjudicaron 8 hectáreas de terreno al señor **URIEL JOSE MONTES HERNANDEZ**.
2. Que a título de restablecimiento se ordene la entrega de las 8 hectáreas de terreno al demandante.
3. Que se ordene el reconocimiento y pago de perjuicios materiales ocasionados a la demandante por el valor de \$190.000.000.
4. Que las sumas de dinero reconocidas sean canceladas con intereses comerciales y moratorios hasta la fecha en que se haga efectivo el pago.

- HECHOS

PRIMERO: El predio rural conocido como VENADO y que consta de 20 hectáreas más 2000 metros, localizado en el Corregimiento de Macayepos, Jurisdicción del Carmen de Bolívar y cuya Matrícula Inmobiliaria es la N° 062-0023.369 le fue adjudicado a mi poderdante mediante escritura pública N° 64 de fecha Marzo 3 de 1998 y que fuera adquirido por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio por sentencia debidamente ejecutoriada, proferida por el Juzgado Civil del Circuito del Carmen de Bolívar de fecha 10 de Septiembre de 1996 y auto Aprobatorio del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Civil-Familia de Cartagena de fecha 19 de Enero de 1998, Magistrada Ponente Doctora **EMMA GUADALUPE HERNANDEZ BONFANTE**.

SEGUNDO: La señora **NEIDA DE JESUS SANTOS PEREIRA** es una persona de la Tercera edad y además desplazada de la violencia desde el mes de Abril del año 1998, cuando tuvo que salir desplazada por que la guerrilla, más exactamente las FARC, la despojaron de sus tierras, de todos los animales, las siembras de aguacate y un depósito de venta de víveres que tenía, el cual desocuparon y pretendían repartir entre los habitantes del pueblo, situación ésta que aprovecho el



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

señor **URIEL JOSE MONTES HERNANDEZ** para posesionarse de 8 hectáreas que pertenecen al predio de mi poderdante.

TERCERO: Por lo narrado en el hecho anterior, al enterarse mi poderdante de que el señor **URIEL JOSE MONTES HERNANDEZ** se había posesionado de una parte de sus tierras y que el **INCODER** estaba adjudicando una tierras que el **INCORA** les cedió, procedió el día 29 de Julio de 2009 a solicitar mediante derecho de petición al **INCODER**, que se abstuviera de adjudicar las 8 hectáreas de las cuales se encontraba posesionado el señor **URIEL JOSE MONTES HERNANDEZ**, ya que las 8 hectáreas que sobraban del predio adquirido por el **INCORA** eran las que le pertenecían. El día 5 de Agosto de 2009 recibió una respuesta por parte de **INCODER**, donde se le informaba que no era competencia de esa entidad realizar procedimientos y/o actuaciones para la restitución de bienes usurpados por agentes generadores de violencia y le recomendaron acudir a instancias judiciales para hacer valer sus derechos, pero como era pertinente para dicha entidad aclarar si los predio adjudicados fueron los comprados por el **INCORA**, solicitaron a mi poderdante que aportara el certificado de tradición y libertad de su predio, la cual procedió a enviárselos.

CUARTO: Para el año 2014 mi poderdante se dispuso a sacar un certificado de Tradición y Libertad de su predio, y se encuentra con la sorpresa, que no podían elaborarle el certificado de Tradición y Libertad, ya que en dicho certificado, el 062-23369 que le pertenece a la propiedad de mi poderdante y no al **INCODER** o al **INCORA**, se pretendía inscribir la adjudicación de 8 hectáreas al señor **URIEL JOSE MONTES HERNÁNDEZ**, mediante Resolución N° 005030 de fecha 17 de junio de 2014, a lo cual se negó el Registrador de Instrumentos Públicos de El Carmen de Bolívar, en razón a que este predio le pertenece a mi prohijada y no al **Incoder** por lo que el día 30 de Julio del año 2014, ésta solicitó mediante derecho de petición al **INCODER** decretar la nulidad de la Resolución antes mencionada.

QUINTO: Las 8 hectáreas que le pertenecen a mi poderdante le fueron adjudicadas por el **Incoder** al señor **URIEL JOSE MONTES HERNANDEZ**, mediante Resolución N° 005030 de fecha 17 de junio de 2014, sin tener el **Incoder** potestad legal para realizar dicha adjudicación, ya que éste es un predio de propiedad privada, el **Incoder** para poder adjudicar un predio debe hacerlo conforme a lo establecido en la Ley 160 de 1994 capítulo 12 y el decreto 2264 de 1994, conforme a las normas que lo modifiquen, conforme al acuerdo 0203 de 2009, proferido por el mismo **INCODER** en su artículo 5.

- FUNDAMENTOS DE LAS PRETENSIONES

NORMATIVIDAD VIOLADA Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Se violaron las siguientes normas, 58 C.N y 48 de la ley 160 de 1994.

Lo anterior por cuanto están desconociendo el respeto a la propiedad privada que estatuye la Constitución Nacional, omisión que surge por parte del **INCODER** al adjudicar un inmueble sin antes clarificar la situación de las tierras, ya que las 8 hectáreas adjudicadas pertenecen a la señora **NEIDA SANTOS**, quien las adquirió por prescripción adquisitiva de dominio.

- CONTESTACIÓN

INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA RURAL (AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS):
No es procedente que se decreten favorablemente las súplicas de la parte actora en contra del **INCODER** declarando la nulidad de la Resolución No. 5030 del 17 de junio de 2014 por cuanto hay ineptitud de la demanda.

Por otra parte, se trata del predio **CAUCA 1** ubicado en la vereda **MACAYEPO** del Municipio de **CARMEN DE BOLIVAR** del Departamento de **BOLIVAR** y que de acuerdo al folio de matrícula



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

inmobiliaria No 062- 14562 se trata de un predio del FONDO NACIONAL AGRARIO en razón a de haberlo adquirido el INCORA mediante escritura pública No 1414 del 5 de diciembre de 1989 constituyéndose en un bien fiscal el cual no es susceptible de prescripción como lo ha establecido la Ley y la jurisprudencia nacional.

FORMA DE ACREDITAR LA PROPIEDAD PRIVADA - EXISTENCIA DE TÍTULO ORIGINARIO

Una de las situaciones que se presenta por la falta de determinación de los titulares inscritos o cuando se certifica que no parece inscrita ninguna persona como titulares de derechos reales sobre el predio. Hacen presumir, en principio, la no existencia de una titularidad particular y que el predio es un bien baldío. Incluso puede afirmarse que hasta que no se desvirtúe la presunción legal de la propiedad esta opera a favor del Estado y no del particular a quien le corresponde desvirtuarla.

Cuando se parte de aquella premisa nace, indudablemente, varias interpretaciones o posiciones jurídicas que se deben interpretar a la luz de las presunciones legales que trae la legislación agraria y los artículos de donde se dice se origina dicha presunción a favor del Estado.

Aquellas presunciones nos indican, primero, que se acredita la propiedad privada y se pueden desvirtuar la presunción de baldío con la exhibición de un título originario expedido por el Estado y que no haya perdido eficacia legal o los títulos debidamente inscritos y otorgados siguiendo los postulados de los artículos 48 numeral 1º de la Ley 160 de 1994.

TRÁMITE ADMINISTRATIVO ADELANTADO EN EL INCODER EN PREDIOS DEL FONDO NACIONAL AGRARIO

EL predio CAUCA 1 ubicado en la vereda MACAYEPO del Municipio de CARMEN DE BOLIVAR del Departamento de BOLIVAR , fue adquirido por el INCORA en el año 1989 con el objeto de ser destinados a programas de reforma agraria sujetos a los regímenes especiales de parcelación de unidades agrícolas familiares, establecidas en la Ley 135 de 1961 y posterior en la Ley 160 de 1994, después de un riguroso proceso de elegibilidad, calificación, inscripción y selección, se adjudicaron las UAF pertinentes en el año 1991

El acuerdo 174 de 2009 derogado por el acuerdo 266 de 2011, indica la calidad de los predios del Fondo Nacional Agrario adquiridos por el INCORA o por el INCODER.

Reiteramos, el predio EL CAUCA I ubicado en la vereda MACAYEPO del Municipio de CARMEN DE BOLIVAR del Departamento de BOLIVAR fue adquirido por el INCORA en compraventa según escritura pública No 1414 del 5 de diciembre de 1989 celebrada entre ROSA JULIA MORENO DE DUQUE Y EL INCORA.

NOTA: es del caso tener presente que la adquisición del INCORA se hizo mucho antes que la sentencia de prescripción del inmueble. En efecto, El INCORA compro el terreno en el año 1989 y la sentencia de prescripción de primera instancia data de 1996.

El INCORA adjudicó el predio CAUCA 1 ubicado en la vereda MACAYEPO del Municipio de CARMEN DE BOLIVAR del Departamento de BOLIVAR al señor URIEL JOSE MONTES HERNANDEZ mediante Resolución No 747 del 23 de mayo de 1991.

Teniendo en cuenta que el predio no fue registrado, se declaró el decaimiento del acto administrativo de adjudicación a través de la resolución no 691 del 31 de octubre de 2012.

Así mismo y teniendo en cuenta que el señor URIEL JOSE MONTES HERNANDEZ siempre ha poseído el predio desde que lo adquirió el INCORA y así mismo lo ha explotado, el INCODER se lo adjudicó mediante resolución No. 5030 del 17 de junio de 2014.

Por lo expuesto anteriormente no es procedente declarar la nulidad de la Resolución 5030 del 17 de junio de 2016.



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

- TRAMITES PROCESALES

La demanda fue presentada el día 13 de junio del año 2016, siendo admitida mediante auto fechado 28 de junio de la misma anualidad, siendo notificada al demandante por estado electrónico 102.

Posteriormente fue notificada personalmente a la demandada, a la Agencia de Defensa Jurídica del Estado y al Ministerio Público el día 22 de agosto de 2016 de conformidad con el artículo 199 del CPACA.

Subsiguientemente, mediante auto de fecha 19 de enero de 2017 se citó a las partes a audiencia inicial para el día 09 de marzo del mismo año, conforme con el artículo 180 del CPACA, en la cual se saneó reconociendo la sucesión procesal y protegiendo el debido proceso de la Agencia Nacional de Tierras, fijándose fecha para materializar audiencia inicial el día 10 de mayo de 2017.

En la audiencia se prescinde del período probatorio, y se corre traslado para alegar de conclusión por el término de 10 días.

- ALEGACIONES

DEMANDANTE: Reitera lo expuesto en el libelo, manifestando que con las pruebas que reposan en el expediente se demuestran que la señora NEIDA SANTOS PEREIRA adquirió mediante prescripción adquisitiva de dominio el predio rural denominado "VENADO", de las 20 hectáreas que son propiedad de la demandante el INCODER adjudicó 8 hectáreas al señor URIEL MONTES HERNÁNDEZ, mediante resolución No. 005030 de fecha 17 de junio de 2014, violando con ello el derecho a la propiedad consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política, al igual que violó la ley 160 de 1994. El INCODER adquiere por compra a la señora ROSA JULIA MORENO DE DUQUE 251 hectáreas de terreno, para adjudicarlas a 26 familias, adjudicando de 10 hectáreas a 25 familias, para un total de 250 hts, sobrando una hectárea, y que gran casualidad que al señor URIEL JOSÉ MONTES HERNÁNDEZ le adjudican 9 hectáreas más 200 metros, lo que quiere decir que aquí están incluidas las 8 hectáreas más 200 metros que le hacen falta a la demandante.

DEMANDADO: El predio EL CAUCA I ubicado en la vereda MACAYEPO del Municipio de CARMEN DE BOLIVAR del Departamento de BOLIVAR fue adquirido por el INCORA en compraventa según escritura pública No 1414 del 5 de diciembre de 1989 celebrada entre ROSA JULIA MORENO DE DUQUE Y EL INCORA.

El INCORA adjudicó el predio CAUCA 1 ubicado en la vereda MACAYEPO del Municipio de CARMEN DE BOLIVAR del Departamento de BOLIVAR al señor URIEL JOSE MONTES HERNANDEZ mediante Resolución No 747 del 23 de mayo de 1991.

Teniendo en cuenta que el predio no fue registrado, se declaró el decaimiento del acto administrativo de adjudicación a través de la resolución no 691 del 31 de octubre de 2012.

Así mismo y teniendo en cuenta que el señor URIEL JOSE MONTES HERNANDEZ siempre ha poseído el predio desde que lo adquirió el INCORA y así mismo lo ha explotado, el INCODER se lo adjudicó mediante resolución No. 5030 del 17 de junio de 2014.

Es del caso tener presente que la adquisición del INCORA se hizo mucho antes que la sentencia de prescripción del inmueble. En efecto, El INCORA compro el terreno en el año 1989 y la sentencia de prescripción de primera instancia data de 1996., vemos que se abrió un folio de matrícula inmobiliaria con base en la sentencia sin tener en cuenta el folio originario del predio que daba cuenta que era un bien fiscal por haber sido adquirido por el INCORA, el cual no podía ser objeto de un proceso de prescripción.



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO: Se abstuvo de emitir concepto.

3. CONTROL DE LEGALIDAD

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 207 del CPACA, revisada la etapa procesal surtida en el proceso de la referencia, el Despacho procede a constatar si hay alguna irregularidad que deba subsanarse o que genere nulidad, no encontrando ninguna causal de vicio o irregularidad.

Atendiendo a la naturaleza del asunto y de acuerdo a las competencias establecidas en la ley, procede el Despacho a proferir sentencia dentro del presente proceso.

4. CONSIDERACIONES

- PROBLEMA JURIDICO

Determinar si la señora NEIDA SANTOS PEREIRA tiene derecho a que se le restablezca el dominio que presuntamente ostentaba sobre las 8 hectáreas de terreno que INCODER adjudicó al señor URIEL MONTES HERNANDEZ, mediante resolución No. 005030 de fecha 17 de junio de 2014.

- TESIS

El escenario que nos muestran las pruebas revalida la legalidad de la **Resolución No. 005030 de 2014**, por ello debemos recordar que cada parte deberá probar aquellos hechos en los cuales se funda su pretensión o su oposición a la misma, lo que equivale a decir que cada parte tendrá que acreditar la concurrencia de las circunstancias configuradoras del supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca en su favor; tal es el contenido, por lo demás, del principio de carga de la prueba que establece nuestro ordenamiento jurídico.

Pero en el asunto que nos ocupa la parte demandante no cumple con su carga, por lo que su dicho carece de soporte probatorio, debido a que no identifica de manera clara la colindancia existente entre los predios denominados "EL CAUCA 1" y "VENADO", específicamente de este último con la parcela No. 16 que fue objeto de adjudicación y que deriva del primer inmueble, así como tampoco se observa la incongruencia, que debería existir según su dicho, entre la **Resolución No. 005030 de 2014**, las **escrituras públicas No. 1414 del 5 de diciembre de 1989 y No. 64 del 03 de marzo de 1998**, y las **matriculas inmobiliarias No. 062-14562 y No. 062-23369**, pero aún de haber existido disparidad entre las mismas, la titularidad y naturaleza del predio, propiedad del INCORA y consecuentemente bien fiscal imprescriptible, justificarían el actuar de la entidad demandada al adjudicar el predio.

En conclusión, no encuentra el Despacho el cumplimiento de los elementos fácticos y jurídicos para declarar la nulidad de la **Resolución No. 005030 de 2014**, razón por la cual se negarán las pretensiones de la demanda.

A las anteriores conclusiones se ha arribado, teniendo en cuenta las siguientes premisas probatorias, fácticas y normativas:

- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Régimen jurídico aplicable a los bienes baldíos en el ordenamiento nacional.¹

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-461/16.



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

Los bienes del Estado en la Constitución de 1991.

La Carta Política de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio, dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías. En efecto, el artículo 102 superior dispuso que: *"El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación"*.

Esta Corporación ha explicado que la Constitución consagró así no sólo el llamado *"dominio eminente"*, el cual se encuentra intimamente ligado al concepto de soberanía, sino también la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha precisado, según los lineamientos de la legislación civil, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende tanto los bienes de uso público como los bienes fiscales, así:

"(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque "están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales". El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno "igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes"; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva "con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley", dentro de los cuales están comprendidos los baldíos".

La imprescriptibilidad de los bienes del Estado.

Mediante providencia C-595 de 1995, la Corte abordó una demanda ciudadana contra varias normas nacionales (Ley 48 de 1882², Ley 110 de 1912 y Ley 160 de 1994) que consagraban la imposibilidad jurídica de adquirir el dominio sobre bienes inmuebles a través del fenómeno de la prescripción. En opinión del actor, la Constitución actual no incluyó en su artículo 332 la titularidad sobre los baldíos, como sí lo hacía la Carta anterior en el artículo 202-2. En tal medida, el legislador no podía consagrar la imprescriptibilidad de los mismos, en detrimento de los mandatos constitucionales que ordenan promover el acceso a la propiedad en general.

De forma unánime, la Sala Plena declaró la exequibilidad de las mencionadas normas. Resaltó que en la Constitución Política existe una disposición expresa que permite al legislador asignar a los bienes baldíos el atributo de imprescriptibilidad; a saber, el artículo 63 superior que textualmente reza: *"Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables"*. Explicó que dentro de los bienes de uso público se incluyen los baldíos y por ello concluyó que *"no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación"*.

Aunque la prescripción o usucapión es uno de los modos de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles que están en el comercio, los terrenos baldíos obedecen a una lógica jurídica y filosófica distinta, razón por la cual estos tienen un régimen especial que difiere del consagrado en el Código Civil. No en vano, el Constituyente en el artículo 150-18 del Estatuto Superior, le confirió amplias atribuciones al legislador para regular los asuntos relacionados con los

² "Artículo 3. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil."



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

baldíos, concretamente para *"dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías"*.

La disposición que específicamente regula lo referente a los terrenos baldíos, su adjudicación, requisitos, prohibiciones e instituciones encargadas, es la Ley 160 de 1994³, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. El artículo 65 de esta norma consagra inequívocamente que el único modo de adquirir el dominio es mediante un título traslativo emanado de la autoridad competente de realizar el proceso de reforma agraria y que el ocupante de estos no puede tenerse como poseedor:

"Artículo 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad."

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa."

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio(...)" (subrayado fuera del original).

La precitada disposición fue avalada por la Corte en sentencia C-595 de 1995, la cual respaldó que la adquisición de las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquiere mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Posteriormente, la providencia C-097 de 1996 reiteró que *"[m]ientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio"*.

En esa medida, los baldíos son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio y pertenecen a la Nación, quien los conserva para su posterior adjudicación, y tan solo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad⁴.

Ese mismo año, al analizar la constitucionalidad de la disposición del Código de Procedimiento Civil que prohíbe el trámite de la solicitud de pertenencia sobre bienes imprescriptibles⁵, la Corte (C-530 de 1996) avaló ese contenido. Dentro de sus consideraciones, destacó que siendo uno de los fines esenciales del Estado la prestación de los servicios públicos, resulta indispensable salvaguardar los bienes fiscales, los cuales están destinados para este fin. Esta limitación en el comercio de los baldíos tampoco quebranta la igualdad en relación con los bienes privados, sobre los cuales si procede la prescripción adquisitiva, por cuanto *"quien posee un bien fiscal, sin ser su dueño, no está en la misma situación en que estaría si el bien fuera de propiedad de un particular. En el primer caso su interés particular se enfrenta a los intereses generales, a los intereses de la comunidad; en el segundo, el conflicto de intereses se da entre dos particulares"*.

El trato diferenciado sobre los terrenos baldíos que se refleja, entre otros aspectos, en un estatuto especial (Ley 160 de 1994), en la prohibición de llevar a cabo procesos de pertenencia y en la consagración de requisitos para ser beneficiarios del proceso de adjudicación administrativa, responde a los intereses generales y superlativos que subyacen.

³ Si bien posteriormente se profirió la Ley 1152 de 2007, la cual derogaba la Ley 160, la Corte declaró inexecutable la primera por violación del derecho fundamental a la consulta previa. De este modo, se entiende que la Ley 160 de 1994 recobró su vigencia a partir del momento en que se declaró la inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. Ver al respecto las sentencias C-175 de 2009 y C-402 de 2010.

⁴ C-097 de 1996.

⁵ Código de Procedimiento Civil, artículo 407 numeral 4.



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

Al respecto, la jurisprudencia resaltó que el artículo 64 Superior *"implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural"*⁶. Así las cosas, el objetivo primordial del sistema de baldíos es *"permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella"*⁷, situando el centro de la política agraria sobre los campesinos y en mejorar *"las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social"*⁸.

Lo anterior, sumado a los postulados de justicia y supremacía de la dignidad humana como principios fundantes del Estado Social de Derecho⁹, conllevan a impulsar la función social de la propiedad¹⁰, promoviendo el acceso a quienes no la tienen y precaviendo la inequitativa concentración en manos de unos pocos¹¹. Adicionalmente, la adjudicación de bienes baldíos responde al deber que tiene el Estado de suscitar las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva¹², *"adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario"*¹³.

El carácter especial de estos inmuebles ha llevado a que la legislación agraria contemple un conjunto de requisitos y prohibiciones en torno a su asignación, tales como: realizar una explotación previa no inferior a 5 años conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables¹⁴; adjudicación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF)¹⁵; no ostentar patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales¹⁶ ni ser propietario de otro bien rural¹⁷.

De igual manera, cuando la visión de la política agraria se aparta de su objetivo primordial, relegando los campesinos a un segundo plano para priorizar a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad jurídica y económica, tal y como ocurrió con los *proyectos de desarrollo agropecuario o forestal* impulsados por la Ley 1450 de 2011, es deber del juez constitucional defender los intereses de las comunidades campesinas y las conquistas históricas a favor de los sectores marginados¹⁸.

Lo dicho hasta el momento no implica que la dignificación del trabajador agrario deba realizarse a costa del interés general y el desarrollo del país. Por el contrario, el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella, contribuye por esa vía al mejoramiento de toda la sociedad¹⁹. Propósito que la Ley 160 de 1994 retoma al establecer que el primer objetivo de la reforma agraria es promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social y la democracia participativa²⁰.

⁶ C-644 de 2012.

⁷ C-595 de 1995.

⁸ C-006 de 2002.

⁹ Constitución Política, preámbulo, artículo 1º.

¹⁰ Constitución Política, art. 58.

¹¹ C-595 de 1995.

¹² Constitución Política, art. 13.

¹³ C-255 de 2012.

¹⁴ Ley 160 de 1994, art. 65 y 69.

¹⁵ Ibidem, art. 66.

¹⁶ Ibidem, art. 71.

¹⁷ Ibidem, art. 72.

¹⁸ Ver Sentencia C-644.

¹⁹ C-595 de 1995.

²⁰ Ley 160 de 1994, art. 1º.



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

LA CARGA DE LA PRUEBA DE LOS HECHOS DETERMINANTES O MOTIVOS O PRESUPUESTOS FÁCTICOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO.²¹

Como resulta normal en una relación trabada al amparo del Derecho Administrativo, cuando los operadores jurídicos, Administración y administrado difieren respecto de la existencia, de la apreciación o de la calificación de los hechos que dan lugar a determinada decisión administrativa dentro de un asunto concreto, será el Juez de lo Contencioso Administrativo el llamado a intentar el establecimiento de la verdad en torno de tales presupuestos fácticos, para cuyo propósito debe valerse de todos los mecanismos y reglas que en materia probatoria contempla y autoriza el ordenamiento jurídico vigente.

Esta labor del Juez de lo Contencioso Administrativo cobra singular significado en atención a que la determinación que le corresponde efectuar respecto de los hechos no es idéntica a la tarea que en sus respectivos campos deben cumplir los Jueces Civiles, Laborales o Penales, por ejemplo, ello en atención a las características y atributos que acompañan las decisiones de la Administración Pública por razón de las responsabilidades que le competen como gestora de los intereses generales, lo cual explica, entre otras circunstancias, que las decisiones de naturaleza administrativa estarán amparadas por una presunción de legalidad –que a su turno transmite la presunción de veracidad a los supuestos o motivos fácticos que le sirven de fundamento- la cual deberá ser desvirtuada por quien se considere agraviado por esa decisión y pretenda su declaratoria judicial de nulidad.

(...)

la presunción de legalidad radique en el interesado la *carga de accionar*, no quiere decir que igualmente traslade a éste, sin más y plenamente, el deber de probar la totalidad de los hechos relevantes para el proceso o, en otros términos, la carga de aportar siempre y en todos los casos **todos** los elementos demostrativos, necesarios e idóneos, para acreditar que fue errónea la aplicación sobre la existencia de los hechos o la calificación que de los mismos realizó la Administración.

(...)

La presunción de legalidad responde, por tanto, a la necesidad de garantizar la ejecutoriedad, la eficacia inmediata de los actos administrativos, *pero deja intactas las reglas de la carga de la prueba, que operan con toda normalidad en el procedimiento contencioso-administrativo*, del mismo modo que lo hacen en el proceso judicial civil o laboral

(...)

Cabe sostener a este respecto, por tanto, que la distribución de la carga de la prueba en el proceso judicial no se basa en la posición formal de demandante o demandado, sino en el objeto y en el contenido de las pretensiones; cada parte deberá probar aquellos hechos en los cuales se funda su pretensión o su oposición a la misma, lo que equivale a decir que cada parte tendrá que acreditar la concurrencia de las circunstancias configuradoras del supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca en su favor⁴; tal es el contenido, por lo demás, del principio de carga de la prueba consagrado en el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil colombiano, de conformidad con el cual "[l]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen", precepto legal que debe ser aplicado en los procesos que cursan ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por virtud de lo normado en el artículo 168 del C.C.A.

Así las cosas, si lo que el administrado pretende al incoar el proceso contencioso administrativo es el reconocimiento de un derecho, correrá con la carga de acreditar los hechos que dan lugar a la existencia de ese derecho, mientras que si le ha sido impuesta una sanción y considera que la misma

²¹ Consejo de Estado. Rad No. 25000-23-26-000-1999-00662-01(25742).



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

carece de motivos o que los hechos en los cuales se fundamentó la Administración para imponerla han sido incorrectamente calificados por la autoridad que expidió el acto respectivo, podrá y/o deberá arrimar al proceso judicial las pruebas que así lo acrediten o, en cuanto resulte pertinente según las características particulares del respectivo caso concreto, podrá formular naturalmente desprovisto de temeridad la correspondiente negación indefinida encaminada a sostener, cuando a ello hay lugar, que el hecho o los hechos aludido(s) por la Administración en su decisión “nunca” ocurrieron, negación que por encontrarse legalmente exenta de prueba traslada a la Administración demandada la carga de acreditar la configuración de los hechos positivos que a su turno desvirtúen y dejen sin piso la aserción del demandante.

- CASO CONCRETO

Teniendo en cuenta los lineamientos legales anteriores, y las pretensiones de la demanda, es claro que se debe determinar la titularidad del bien inmueble y la naturaleza del mismo, en procura de determinar si el acto administrativo mediante el cual se adjudicó el bien inmueble se atiene a derecho.

Dicho lo anterior, y siguiendo el derrotero demarcado, en el acervo probatorio encontramos:

- Copia de escritura pública No. 64 del 03 de marzo de 1998 de la notaría única de El Carmen de Bolívar; Copia de matrícula inmobiliaria No. 062-23369 del círculo registral del Carmen de Bolívar y pantallazo de plano de predio de la página de IGAC. (Fols. 9-11 y 143-144)
- Documentos contentivos de la Actuación administrativa que concluye con la adjudicación de bien baldío al señor URIEL JOSÉ MONTES HERNÁNDEZ (Fols. 31-79)

De la documental referida se constata la existencia de la **Resolución No. 005030 de 2014**, mediante el cual se adjudica a favor de URIEL JOSÉ MONTES HERNÁNDEZ y MARÍA TERESA PÉREZ SOLANO, la parcela No. 16 del predio de mayor extensión denominado **EL CAUCA 1**, inscrita en el folio de **matrícula inmobiliaria No. 062-14562** y **referencia catastral No. 13-244-0003-0002-0037**, ubicada en el corregimiento de Macayepos del municipio de El Carmen de Bolívar, de la cual se destaca en su parte motiva que dichas personas desde el año 1991 habían sido seleccionados como beneficiarios para la adjudicación, como se verifica con la **Resolución No. 0747 del 23 de mayo de 1991** (Fol. 58-60), resaltando que han sido los únicos ocupantes materiales de dicha parcela desde aquella época. Paralelamente Se debe relieves que el predio de mayor extensión, **EL CAUCA 1**, fue adquirido por **EL INCORA** mediante compraventa realizada con la señora ROSA JULIA MORENO DE DUQUE, lo cual consta en la escritura pública No. 1414 del 5 de diciembre de 1989 (Fol. 37-40).

Igualmente se arrima al expediente copias de las sentencias de fecha 10 de septiembre de 1996 y 19 de enero de 1998, emanadas del Juzgado Segundo Civil del Circuito de El Carmen de Bolívar y del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cartagena, mediante las cuales se declara la adquisición por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio de un predio rural denominado “VENADO”, identificando el inmueble en la parte resolutive de la providencia; para inscribir dicha propiedad se generó escritura pública No. 64 del 03 de marzo de 1998 en la notaría única de El Carmen de Bolívar y se da apertura al folio de matrícula inmobiliaria No. 062-23369.

Determinado lo anterior, vemos que la demandante aduce que el predio rural adjudicado por parte del INCODER (INCORA) a URIEL JOSÉ MONTES HERNÁNDEZ y MARÍA TERESA PÉREZ SOLANO, constituido por 8 hectáreas más 200 metros hace parte del predio “VENADO”, el cual adquirió por prescripción adquisitiva de dominio, conforme antes se dijo.



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

Ahora bien, el material probatorio que reposa en el expediente nos muestra de manera diáfana la titularidad del inmueble denominado **EL CAUCA 1** (perteneciente al Fondo Nacional Agrario), inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria No. 062-14562 y referencia catastral No. 13-244-0003-0002-0037, en cabeza del INCORA, adquirido mediante compraventa realizada con la señora **ROSA JULIA MORENO DE DUQUE**, lo cual consta en la escritura pública No. 1414 del 5 de diciembre de 1989; predio del cual se desprenden las 9 hectáreas + 8945 M² adjudicadas, y cuyos linderos se encuentran plenamente identificados en la **Resolución No. 005030 de 2014**, sobre el cual igualmente se realizó el respectivo levantamiento topográfico (Fol. 76-77).

De lo dicho, el Despacho destaca la posesión ejercida por los señores **URIEL JOSÉ MONTES HERNÁNDEZ** y **MARÍA TERESA PÉREZ SOLANO** del predio rural adjudicado, la cual viene reconocida desde inicio de los años 90, así mismo que en el levantamiento topográfico referenciado no se menciona o identifica como colindante a la demandante, señora **NEIDA DE JESÚS SANTOS PEREIRA**, y que el predio **EL CAUCA 1** al haber sido adquirido en su momento por el antiguo INCORA pertenece al Fondo Nacional Agrario, lo que conforme al artículo 16 de la ley 160 de 1994, 38 del Decreto 3759 de 2009 y el Acuerdo 174 de 2009 le confiere la naturaleza de bien fiscal, siendo una de sus características principales la de no proceder declaración de pertenencia, debido a que solo pueden ser adjudicados por la misma entidad, por mandato mismo de la ley.

El escenario que nos muestran las pruebas revalida la legalidad de la **Resolución No. 005030 de 2014**, por ello debemos recordar que cada parte deberá probar aquellos hechos en los cuales se funda su pretensión o su oposición a la misma, lo que equivale a decir que cada parte tendrá que acreditar la concurrencia de las circunstancias configuradoras del supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca en su favor; tal es el contenido, por lo demás, del principio de carga de la prueba que establece nuestro ordenamiento jurídico.

Pero en el asunto que nos ocupa la parte demandante no cumple con su carga, por lo que su dicho carece de soporte probatorio, debido a que no identifica de manera clara la colindancia existente entre los predios denominados "**EL CAUCA 1**" y "**VENADO**", específicamente de este último con la parcela No. 16 que fue objeto de adjudicación y que deriva del primer inmueble, así como tampoco se observa la incongruencia, que debería existir según su dicho, entre la **Resolución No. 005030 de 2014**, las escrituras públicas No. 1414 del 5 de diciembre de 1989 y No. 64 del 03 de marzo de 1998, y las matrículas inmobiliarias No. 062-14562 y No. 062-23369, pero aún de haber existido disparidad entre las mismas, la titularidad y naturaleza del predio, propiedad del INCORA y consecuentemente bien fiscal imprescriptible, justificarían el actuar de la entidad demandada al adjudicar el predio.

En conclusión, no encuentra el Despacho el cumplimiento de los elementos fácticos y jurídicos para declarar la nulidad de la **Resolución No. 005030 de 2014**, razón por la cual se negarán las pretensiones de la demanda.

COSTAS

El artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 dispone que "Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil".

Hoy debemos entender que la remisión normativa debe hacerse al CODIGO GENERAL DEL PROCESO y por lo tanto acudimos artículo 365 de la ley 1564 de 2012, en donde se establece que se condenara en costas a la parte vencida en el proceso.

Ahora, para que proceda la condena en costas a la parte vencida en un proceso, se debe tener en cuenta que solo hay lugar a ella cuando en el expediente aparezca que se causaron y están sujetas a demostración efectiva. Así lo dispone el numeral 8 de la norma citada:



Radicado No. 13-001-33-33-008- 2016-00119

“

8. Sólo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.”

En el presente caso el despacho estima que no es procedente la condena en costas a la parte demandada, por cuanto la finalidad de las mismas es retribuir a la contraparte los gastos en que incurrió en el ejercicio de su defensa, lo cual no se cumple en este caso porque no se observa que la entidad demandada haya incurrido en gastos procesales y no se acreditó la causación de las agencias en derecho. Se suma a lo dicho que se discute un asunto de carácter laboral.

En mérito de lo expuesto, el juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Cartagena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

5. FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NO CONDENAR en costas.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

ENRIQUE ANTONIO DEL VECCHIO DOMINGUEZ
Juez