



Libertad y Orden

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**

**RESOLUCIÓN No. 600 DE 2017**

**( 02 MAY 2017 )**

*“Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare”*

**EL DIRECTOR GENERAL DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

En ejercicio de sus facultades Legales y en especial las conferidas en el Decreto 2363 de 2015, y el artículo 209 de la Constitución Política.

**CONSIDERACIONES**

Mediante Decreto 2365 del 07 de diciembre de 2015 se suprimió el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, en desarrollo de la facultad prevista en el literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, y se creó, a través del Decreto Ley 2363 de 2015, la Agencia Nacional de Tierras - ANT-, y de esta manera, por ministerio de la ley, el objeto y funciones que desarrollaba el INCODER, fueron transferidas a la Agencia Nacional de Tierras - ANT- en lo relacionado a la gestión y trámite de los procedimientos agrarios administrativos especiales.

Que el numeral 3° del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, facultó al INCORA - INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-, para determinar cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos, y en ese sentido, esta entidad asumió la competencia para continuar desarrollando las funciones relacionadas con la ejecución y trámite de los diferentes procesos agrarios que conocía el INCODER hoy en Liquidación, tales como los procedimientos de recuperación de terrenos baldíos indebidamente ocupados.

Que la reglamentación del Capítulo X de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a los procedimientos de recuperación de terrenos baldíos indebidamente ocupados, de delimitación o deslinde de las tierras del dominio de la Nación y los relacionados con los resguardos indígenas y las tierras de las comunidades negras, se encuentra establecida en el Decreto 1071 del 26 de mayo de 2015, que compiló el Decreto 1465 de 2013 del 10 de julio de 2013, el cual derogó parcialmente el Decreto 2664 de 1994.

En consecuencia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 y numeral 14 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994; el artículo 2.14.19.2.15 del Decreto 1071 de 2015; el numeral 24 del artículo 4° y numeral 1 del artículo 21 del Decreto 2363 de 2015, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras -ANT- tiene competencia para decidir de fondo los procedimientos administrativos de recuperación de terrenos baldíos indebidamente ocupados

Con fundamento en lo expuesto.

**I. ANTECEDENTES Y ACTUACIÓN PROCESAL**

**A. IDENTIFICACIÓN DEL PREDIO**

El inmueble rural denominado “LOS DELIRIOS II” se encuentra ubicado en el Centro Poblado de El Capricho, Vereda Picalojo, municipio de San José del Guaviare, departamento del Guaviare, bajo las siguientes características:

"Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare"

**ÁREA DE TERRENO:** 7 Has y 9874,36 m<sup>2</sup>.

**FOLIO DE MATRÍCULA INMOBILIARIA:** No. 480-20156 expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San José del Guaviare.

**LINDEROS - COLINDANTES:** NORTE - Zona de Caño

ORIENTE - Baldíos de la Nación

SUR - German Barreto

OCCIDENTE - Zona de Caño

## B. ANTECEDENTES

A través del Auto No. 0291 de fecha 30 de octubre de 2009 dictado dentro del proceso de titulación de baldíos No. B95000105122009, la Dirección Territorial Guaviare del INCODER, decidió negar la adjudicación del predio denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el centro poblado el Capricho, Vereda Picalojo, municipio de San José del Guaviare, departamento del Guaviare, solicitada por los señores JOSE WILLIAM VALENCIA GALLEGO y DIANA PATRICIA REYES RUIZ.

La decisión tomada en el auto citado, fue notificada a la doctora MARIA DEL PILAR BUITRAGO TORREZ, en su calidad de agente del Ministerio Público el día 30 de noviembre de 2009, quien solicitó al INCODER, iniciar los trámites tendientes a la recuperación del mentado predio.

En virtud de lo anterior, la Dirección Territorial Guaviare del INCODER profirió el Auto No. 0130 del 26 de julio de 2012 (folios 1 a 3), en el que ordenó el adelantamiento de las diligencias previas tendientes a establecer la procedencia o no de iniciar el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados en el inmueble objeto de estudio, incluyendo una visita previa, la cual fue decretada mediante Auto No. 202 de fecha 10 de septiembre de 2012 (folios 4 a 6) y practicada el día 25 de septiembre de 2012, como consta en acta correspondiente obrante en folios 10 a 12 del expediente.

De la información arrojada en las diligencias previas, la Territorial Guaviare encontró mérito para dar inicio al proceso de recuperación y emitió la Resolución No. 183 de fecha 04 de octubre de 2012 (folios 18 a 19 y 27 a 28 ), la cual fue notificada personalmente el día 12 de diciembre de 2012 a Doctora MARCELA PATRICIA REY BOLIVAR, en su calidad de Procuradora 14 Judicial II Agraria y Ambiental del Meta - Guaviare ( Folio 26), y ante la imposibilidad de notificar de la misma forma a los señores José William Valencia Gallego y Diana Patricia Reyes Ruiz se fijó aviso el día 10 de diciembre de 2012 (Folios 22 a 23 ).

En firme la mentada resolución, la Dirección Territorial Guaviare del INODER a través del Auto No. 415 de fecha 03 de diciembre de 2012 (folios 31 a 33), dispuso la práctica de una diligencia de inspección ocular al predio denominado Los Delirios II, el cual fue debidamente comunicado a los ocupantes del predio y al Ministerio Público (Folios 34 a 35).

Dicha diligencia tuvo lugar el día 06 de diciembre de 2012 y de conformidad con la información consignada en la respectiva acta e informe (folios 41 a 43), se resaltan los siguientes aspectos:

### (..) 1. ASPECTOS AGRONOMICOS:

*Propiedades fisicoquímicas del suelo, con moderada porosidad, moderado drenaje y media retención de humedad. Clasificación agrologica: suelo franco (Fr), porcentaje*

“Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare”

*moderado de materia orgánica. Se observa terreno con pendiente moderada menor al 5%.*

## 2. EXPLOTACIÓN ECONÓMICA ACTUAL:

*Explotación Agrícola: (...) cultivos de pancoger como plátano hartón en asocio con yuca y papaya, en buen estado fitosanitario, pero abandonas, no hay aprovechamiento de alimentos.*

*Explotación Pecuaria: No se observa explotación económica actual.*

*Explotación Forestal: No se aprecia, explotación forestal con fines comerciales; se aprecia un área de conservación y protección de bosque nativo que rodea una fuente hídrica que circunda todo el predio.*

## 3. INFRAESTRUCTURA:

*Vivienda en madera de 8x15 mts, techo en zinc, piso en madera, en regular estado; con cuatro habitaciones. Cocina interna en madera, piso en madera de dimensiones 5x4 metros en mal estado. Baño en madera de regular estado de dimensiones de 2x2, 5 mts, piso en madera, techo en zinc a dos aguas con una unidad sanitaria.*

### **Obras anexas:**

*Corral en madera de dimensiones 9x11 a 4 hilos, en mal estado.*

## 5. CONCLUSIONES:

- *Se determinó que los solicitantes no ocupan el predio, ni lo explotan actualmente.*
- *Los solicitantes según información de los colindantes hace más de dos años no habitan el predio.*
- *El área total del predio no supera la UAF para el municipio de San José del Guaviare (...).*

## 7. CONCEPTO JURÍDICO:

*Al momento de tomarse la decisión final, deberá tenerse presente que la visita previa se realizó a predio diferente al que realmente corresponde y que fue visitado en la diligencia de inspección ocular, donde se aclararon los linderos y la situación actual del predio. Deberá analizarse que la decisión que dio origen a la apertura del proceso de recuperación tenía base en los datos reflejados tanto en el informe de ingeniero agrónomo como en la georreferenciación que realizó el topógrafo, pero que al momento de realizarse la Inspección Ocular se observó que la visita previa se había practicado equivocadamente.*

*(...).*

Mediante oficio del 13 de diciembre de 2012 la doctora Marcela Patricia Rey, en su calidad de Procuradora 14 Judicial II Agraria y Ambiental del Meta - Guaviare, interpuso recurso de reposición contra la Resolución No. 183 del 04 de octubre de 2012, haciendo referencia a hechos que dieron origen a la no adjudicación del predio LOS DELIRIOS II (Ley 160 de 1994 y en el

“Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare”

Decreto Reglamentario No. 2664 de 1994) (Folios 46 a 47), a lo cual, la Dirección Territorial Guaviare del INCODER, mediante Resolución No. 251 del 28 de diciembre de 2012, resolvió rechazar el recurso de reposición interpuesto. (Folios 49 a 51).

De conformidad con lo establecido en el artículo 18 del Decreto 1465 de 2013, la Dirección Territorial Guaviare del INCODER dispuso, en Auto No. 046 del 17 de noviembre de 2015 (Folios 64 a 65), el cierre de la etapa probatoria y la remisión del expediente al despacho a fin de emitir la decisión final. Dicho auto fue notificado por estado fijado el día 18 de noviembre de 2015, como obra en el folio 66 del expediente.

Finalmente mediante auto No. 0153 del 27 de marzo de 2017, se avoco conocimiento del procedimiento administrativo objeto de la presente.

Así las cosas, se procederá a decidir de fondo el proceso agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado de el Capricho, Vereda Picalojo, municipio de San José del Guaviare, departamento del Guaviare.

## II. ANÁLISIS JURÍDICO

### 1. DE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL BIEN A RECUPERAR

El procedimiento que nos ocupa parte del supuesto de que los predios a recuperar ostentan la calidad de baldíos, condición que implica la reunión de unas características propias que a continuación serán analizadas:

A su vez, en su artículo 102 establece: *“El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.*

La Noción de bien público contemplada en el precitado artículo se esclarece con la destinación prevista para este tipo de bienes en los artículos 674 y 675 del Código Civil, que al tenor literal rezan:

**“ARTICULO 674. BIENES PUBLICOS Y DE USO PÚBLICO.** *Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.*

*Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.*

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

Por tanto, se tienen dos categorías de bienes nacionales atendiendo a su utilización: los primeros, corresponden a los bienes de uso público cuyo uso está destinado a satisfacer las necesidades de los habitantes del territorio; y los segundos, denominados bienes fiscales, representan todos los que estando en el dominio de la Nación, su uso se hace restringido a los habitantes.

Ahora bien, en lo que atañe a los bienes baldíos, el código civil en su artículo 675 adopta una definición en los siguientes términos:

**Artículo 675. BIENES BALDIOS.** *“Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño*

“Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare”

Así mismo, el Código Fiscal, Ley 110 de 1912, refiere al particular en su artículo 44, así:

**“ARTÍCULO 44.** *Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56”.*

El análisis de la noción de bienes baldíos adjudicables y su inclusión en alguna de las categorías anteriormente señaladas, fue abordado por la Honorable Corte Constitucional, así:

*“En este sentido se habla de: los bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público, afectos o no a dichas finalidades, y sobre los cuales éstas ejercen un dominio igual al que ejercitan los particulares respecto de sus propios bienes, y los bienes fiscales adjudicables, entendidos, según las voces del artículo 675 del C.C., como “todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, (de la Nación), carecen de otro dueño”, concepción que reitera el Código Fiscal (Ley 110 de 1912)”<sup>1</sup>*

*“Se parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte”<sup>2</sup>.*

En lo que respecta a la propiedad de los bienes baldíos, la Ley 160 de 1994, en su artículo 65, claramente estableció que “ (...) 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”, y adicionó el hecho de que “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”.

De tal modo que, atendiendo la naturaleza jurídica de los terrenos baldíos de la Nación, sobre éstos no opera la prescripción adquisitiva de dominio prevista en el Código Civil para los poseedores de buena fe y su propiedad no puede adquirirse a través de un proceso judicial de pertenencia.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-595 de 1995, al declarar la exequibilidad del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, señaló:

*“Si la prescripción adquisitiva o usucapción es un modo de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio, al igual que los demás derechos reales, por haberse poseído durante el tiempo y con las condiciones señaladas en la ley, la imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo, que es precisamente lo que ocurre con las tierras baldías, cuyo régimen difiere del consagrado en el Código Civil. (...)*

*Si el legislador debidamente autorizado por el artículo 63 del Estatuto Superior podía establecer la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos, consecuencia necesaria de tal carácter es que la propiedad de esos bienes no se extingue para su titular (Nación), por ejercer un tercero la ocupación de los mismos durante un tiempo determinado, pues sobre esos bienes no se adquiere la calidad de poseedor, necesaria para usucapir. Además, si el Congreso tiene facultades para dictar normas relativas a la apropiación y*

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995.

“Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare”

*adjudicación de baldíos, bien podía consagrar figuras distintas de las contempladas en el Código Civil para efectos de la adquisición de la propiedad de los mismos”.*

La condición de baldío es también deducible al desvirtuarse la presunción contenida en el artículo primero de la ley 200 de 1936, según la cual *“Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica...”*, pues no basta ejercer una explotación económica sobre el bien si se carece de un título originario que conserve su eficacia legal o de la inscripción del acto que transfiera legalmente el derecho de dominio, como es del caso. En consecuencia, el estado productivo del bien es, por sí mismo, insuficiente para detentar la propiedad privada.

Sobre el particular, el Consejo de Estado manifestó:

*“...en ningún momento la explotación económica o el cultivo o el provecho de las tierras baldías sirven de modo para adquirir el dominio. Todos los articulados están dirigidos a permitir la adjudicación por parte del Estado mismo, puesto que esos bienes le pertenecen. Cuestión distinta es que se presuma, como abiertamente lo dispuso la Ley 200, que quien ejerza ese poder de hecho, en las circunstancias de uso anotadas, se tenga como tal. Pero diferente a que se diga o sostenga que es dueño, por ese mismo hecho. Presumir dominio e identificar el dominio pleno, como si fuera un modo, son conceptos sustanciales distintos, con implicaciones, también, separadas.*

*Afirmar, que la sola explotación económica es un modo originario de adquirir, por ocupación, un terreno baldío, es ir más allá de la previsión de la ley. Esos hechos son constitutivos de una presunción de dominio, pero éste se logra, en verdad, mediante la adjudicación que al titular, de esa situación, hace el Estado”.*<sup>3</sup>

Expuesto lo anterior, se tiene que el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, es un predio baldío de la Nación, toda vez que no hay evidencia de un justo título que permita reputar el derecho de dominio en cabeza de los señores **JOSE WILLIAM VALENCIA GALLEGO** y **DIANA PATRICIA REYES RUIZ**, máxime cuando al inicio del proceso no se observó la existencia de un folio de matrícula inmobiliaria que diera cuenta de un derecho de propiedad, circunstancia que, en virtud de lo normado en el artículo 49 de la ley 160 de 1994, para efectos de publicidad de la resolución que inició las actuaciones administrativas, condujo a la apertura al Certificado de Tradición y Libertad No. 480-20156, como obra en el folio 63 del expediente.

## 2. DEL PROCESO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS

Al facultarse al legislador para expedir las normas atinentes a la adjudicación y recuperación de tierras baldías<sup>4</sup>, y como desarrollo del precepto constitucional contenido en el artículo 64 de la Carta Política,<sup>5</sup> la Ley 160 de 1994, en su artículo 48, determinó que le corresponde al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-INCORA (hoy INCODER), establecer cuándo hay indebida ocupación de terrenos baldíos.

En ese sentido, el artículo 12 de la precitada ley atribuyó al INCORA (hoy ANT), entre otras, la función de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, así como la facultad de ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes, en los casos de indebida apropiación de tierras baldías<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Sentencia de 9 de diciembre de 1983, M.P. José Alejandro Bonivento

<sup>4</sup> Constitución Política. Artículo 150. Numeral 8.

<sup>5</sup> Constitución Política. Artículo 64. “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”.

<sup>6</sup> Ley 160 de 1994, artículo 12, inciso 13 y 14.

“Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare”

Para tal efecto, el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, permite al Estado por vía administrativa, y a través del INCODER, -hoy Agencia Nacional de Tierras-, determinar si sobre un predio baldío existe o no indebida ocupación, teniendo como presupuesto lo establecido en el artículo 37 del Decreto 1465 de 2013, actualmente compilado en el artículo 2.14.19.5.2. del Decreto 1071 de 2015 que dispone lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.14.19.5.2. Causales. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 numeral 3 y 74 de la Ley 160 de 1994, los siguientes bienes tienen la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados y en consecuencia será procedente su recuperación:*

- 1. Las tierras baldías que tuvieren la calidad de inadjudicables de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 67 y 74 de la Ley 160 de 1994 y las reservadas o destinadas por entidades estatales para la prestación de cualquier servicio o uso público.*
- 2. Las tierras baldías que constituyan reserva territorial del Estado.*
- 3. Las tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables, de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida para cada municipio o región por el Consejo Directivo del INCODER.*
- 4. Las tierras baldías ocupadas contra expresa prohibición legal, especialmente las que corresponden al Sistema de Parques Nacionales Naturales y al Sistema de Áreas Protegidas.*
- 5. Las tierras baldías que hayan sido objeto de un procedimiento de reversión, deslinde, clarificación, o las privadas sobre las cuales se declare extinción del derecho de dominio que se encuentren ocupadas indebidamente por particulares.*
- 6. Las tierras baldías que hayan sido objeto de caducidad administrativa, en los contratos de explotación de baldíos, que suscriba el INCODER en las zonas de desarrollo empresarial.*
- 7. Las tierras baldías que se encuentren ocupadas por personas que no reúnan la calidad de beneficiarios de reforma agraria en los términos previstos en el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994.*
- 8. Las tierras baldías inadjudicables, reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público, que cuenten con títulos basados en la inscripción de falsas tradiciones (...).”*

Ahora bien, para efectos del estudio contenido en el presente acto, es preciso atender a las causales contenidas en el artículo 45 del Decreto No. 2664 de 1994, vigente al inicio de las diligencias, derogado parcialmente por el Decreto 1465 de 2013:

“(…)

- 1. Las tierras baldías que por disposición legal sean inadjudicables, o se hallan reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público.*
- 2. Las porciones de tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables establecidas por la Junta Directiva del Instituto, según las disposiciones de la ley y el presente Decreto, o las ocupadas contra expresa prohibición legal.*
- 3. Los terrenos baldíos que hayan sido objeto de un procedimiento de reversión.*
- 4. Los terrenos afectados con la declaratoria de caducidad, en los contratos relacionados con baldíos de la Nación”. Negrita y subraya fuera de texto.*

Conforme lo anterior, las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, están previstas en los artículos 48, 49, 50 y 51 de la Ley 160 de 1994, de forma general y especial en el Decreto 2664 de 1994, derogado parcialmente por el Decreto 1465 de 2013, el cual fue compilado por el Decreto 1071 de 2015.

Las normas enunciadas establecen las actuaciones administrativas que el INCODER, -hoy Agencia Nacional de Tierras-, debe adelantar en desarrollo del procedimiento, al igual que los

“Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare”

términos y las oportunidades procesales en que las pruebas deben practicarse y apreciarse, salvaguardando el derecho constitucional al debido proceso, en particular el derecho a la defensa y el derecho de contradicción de las pruebas.

### 3. DEL PREDIO OBJETO DE LAS ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Una vez analizados cada uno de los antecedentes que reposan en el expediente, se evidenció que el INCODER, dio inicio al procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio denominado LOS DELIRIOS II del municipio de San José del Guaviare (Guaviare), por solicitud del agente del ministerio público, quien manifestó lo siguiente: *“De la revisión que se hace se observa con absoluta claridad que el terreno solicitado en adjudicación, se encuentra dentro del área de zona de reserva forestal de la ley 2 de 1959, es decir por disposición expresa de la Ley 160 de 1994 y 99 de 1993, no es procedente su entrega a ninguna persona. Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 92 de la norma en comento, es deber de esta agencia del ministerio Público, demandar ante esa dirección la recuperación de este terreno”.*

Atendiendo a lo anterior, fueron adelantadas las diligencias previas tendientes a establecer la procedencia del inicio del proceso, ordenado a través de la Resolución No. 183 de 2012, aduciendo como causal la descrita en el numeral 1 del artículo 45 del Decreto 2664 de 1994, dada la calidad inadjudicable del bien:

“ARTICULO 45. CAUSALES. Tienen la condición de terrenos baldíos indebidamente ocupados los siguientes:

1. Las tierras baldías que por disposición legal sean inadjudicables, o se hallan reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público”.

Resulta entonces pertinente analizar lo indicado en la mencionada resolución, atendiendo a las resultas de las diligencias previas adelantadas, para comprender el fundamento legal y técnico del inicio del proceso:

- “(...) - El predio esta (SIC) ubicado en la Vereda Picalojo, con una extensión de tierra aproximadamente de 90 Has
- El solicitante no vive en el predio, ni en la vereda, ni en el municipio. (...)
- Se toman puntos para georeferenciar el lugar, el encargado de la finca no conoce los linderos, lleva poco tiempo en el predio, manifiesta no saber nada del solicitante (...)

#### CONCEPTO TOPOGRÁFICO

- (...) 1. Una vez iniciada la diligencia nos encontramos que en el predio no se encuentra el propietario, según el encargado el señor José Joaquín Roa Zamudio, no tiene claridad de los linderos reales del predio, por tal motivo solo se pudo realizar levantamiento topográfico de un área aproximada de 16 Has.
- 2. En el proceso de diligencia sólo se pudo tomar unos puntos para georeferenciar el predio, y no se pudo realizar el levantamiento general debido a que no hay nadie que conozca a los colindantes.
- 3. Una vez georeferenciado el predio, concluimos que el predio no se encuentra en zona de reserva forestal ni especial (...)

Con posterioridad, la diligencia de Inspección Ocular practicada el día 06 de diciembre de 2012, evidenció los siguientes aspectos, ya transcritos líneas arriba:

“(…) 4. OBSERVACIONES GENERALES:

- Solicitante NO PRESENTE al momento de la visita diligencia de inspección ocular.

“Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare”

- *El predio Los Delirios II se ubica en zona titulable.*
- *Área total del predio: 7 ha 9874,36 m2 aproximadamente. (...)*

#### 5. CONCLUSIONES

(...)

- *Se determinó que los solicitantes no ocupan el Predio, ni lo explotan actualmente.*
- *Los solicitantes según información de los colindantes hace más de dos años no habitan el predio.*
- *El área total del predio no supera la UAF para el Municipio de San José del Guaviare.*

(...)

#### 7. CONCEPTO JURÍDICO

*Al momento de tomarse la decisión final, deberá tenerse presente que la visita previa se realizó a predio diferente al que realmente corresponde y que fue visitado en la diligencia de inspección ocular, donde se aclararon los linderos y la situación actual del predio. Deberá analizarse que la decisión que dio origen a la apertura del proceso de recuperación tenía base en los datos reflejados tanto en el informe de ingeniero agrónomo como en la georreferenciación que realizó el topógrafo, pero que al momento de realizarse la Inspección Ocular se observó que la visita previa se había practicado equivocadamente”.*

Se trata pues de dos predios distintos afectados con la misma actuación administrativa, que claramente presentan situaciones disímiles, tanto en términos de espacialidad como jurídicos. En efecto, el bien visitado en desarrollo de las diligencias previas se estimó con un área aproximada de 90 has, de las cuales sólo fueron levantadas 16 has dado el desconocimiento de los linderos, mientras que el visitado en la diligencia de inspección ocular presentó un área de aproximada de 7 ha, siendo este último el que debe estar afecto con el inicio del procedimiento.

Es necesario precisar que el inicio de los procedimientos agrarios está precedido de unas actuaciones previas cuya finalidad estriba en la plena identificación física y jurídica del bien, para lo cual debe adquirirse toda la documentación que se estime pertinente, tales como folios de matrícula inmobiliaria, planchas catastrales, planos, etc.. Tal exigencia se da precisamente con el objeto de analizar el inmueble en el marco de una actuación administrativa, que en últimas pretende definir su situación jurídica y tender por la concreción de preceptos constitucionales en materia agraria, como el acceso progresivo a la propiedad de la población rural<sup>7</sup>.

Estas diligencias hoy en día se hallan descritas en el artículo 2.14.19.2.1. del Decreto 1071 de 2015, en los siguientes términos:

*Etapa previa. Con el fin de contar con el fundamento necesario para decidir si corresponde, o no, dar inicio a los procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, el INCODER ordenará mediante auto, contra el que no procede recurso alguno, la conformación de un expediente con la información necesaria para identificar la situación física, jurídica, cartográfica, catastral, de ocupación y explotación del inmueble objeto de la actuación.*

*Para este efecto podrá consultar y requerir a las entidades y autoridades competentes la información documental existente sobre el predio, tales como folios de matrícula*

<sup>7</sup> Constitución Política. Artículo 64.

"Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare"

*inmobiliaria, certificados de catastro, planchas de restitución, planos y aerofotografías, inscripciones en registro de predios abandonados o despojados, tales como RUPTA, Registro de Tierras Presuntamente Abandonadas, entre otras. También podrá requerir a los propietarios, poseedores, presuntos propietarios, ocupantes o tenedores del fundo o a los ocupantes o titulares de derechos de los predios colindantes en caso de ser requerido por el Instituto, para que suministren, aclaren o complementen la información que se tenga sobre el inmueble.*

*PARÁGRAFO 1. Cuando el INCODER lo considere necesario, conducente y pertinente, podrá ordenarse la práctica de una diligencia de visita previa al inmueble, a fin de establecer si existe mérito para iniciar el procedimiento agrario (...).*

El no cabal cumplimiento de estas actuaciones puede conducir a la conculcación de derechos constitucionales que le asisten a los asociados, pues de errar en aspectos esenciales como la identificación del bien materia de un proceso de recuperación, afecta incluso expectativas legítimas de sus ocupantes. En ese orden, al no iniciarse un proceso administrativo respecto de un predio baldío que anteriormente había sido objeto de un proceso de adjudicación, como es del caso<sup>8</sup> (lo cual sugiere que ya estaba identificado) , y afectar en su lugar otro bien con condiciones espaciales y jurídicas distintas, para luego reparar en el error y asumir la continuación de las actuaciones frente al que inicialmente debió estar vinculado, denota una violación flagrante al debido proceso, al dar apertura a un escenario jurídico que afectó un inmueble en particular, atendiendo a unas especificidades definidas previamente, y surtir un trámite publicitario que derivó en la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria y el consecuente registro del acto de inicio, situación claramente desfigurada con lo arrojado en la diligencia de inspección ocular.

Valga señalar entonces la estrecha relación del principio de legalidad con el debido proceso, mecanismo jurídico que se orienta a la protección de las garantías constitucionales que le asisten a los asociados en cualquier actuación administrativa, que exige su apego irrestricto a las formas de cada juicio y la posibilidad de controvertir las decisiones adoptadas. Sobre el asunto, la Corte Constitucional en sentencia C-980/10, manifestó:

*(...) La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso, como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, "con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción". En este sentido, el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos. Según lo ha destacado este Tribunal, el derecho al debido proceso tiene como propósito específico "la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P).*

<sup>8</sup> El inicio de las actuaciones se dio en virtud de la negativa a la adjudicación del baldío por incumplir alguno de los requisitos contemplados en la Ley.

“Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare”

### 3. OCUPACIÓN EJERCIDA EN EL PREDIO “EL DELIRIO II”

Al margen de lo anteriormente descrito, el caso amerita un análisis de la ocupación ejercida en el predio bajo análisis, con el fin de orientar la decisión a adoptar en el presente proveído.

Así las cosas, es preciso atender a la información contenida en el informe de inspección ocular con el fin de evaluar la situación de ocupación y definir si puede predicarse o no su carácter indebido. Valga entonces recordar lo advertido en dicha diligencia sobre el particular:

- “El predio Los Delirios II se ubica en zona titulable.
  - Área total del predio: 7 ha 9874,36 m2 aproximadamente. (...)
  - Se determinó que los solicitantes no ocupan el Predio, ni lo explotan actualmente.
  - Los solicitantes según información de los colindantes hace más de dos años no habitan el predio.
  - El área total del predio no supera la UAF para el Municipio de San José del Guaviare”.
1. En primer lugar, es claro que no es del caso la concreción de la causal relacionada con la superación del rango de área definida para la Unidad Agrícola Familiar -UAF<sup>9</sup>- de la zona de ubicación del predio, descrita en el numeral tercero del artículo 2.14.19.5.2. del Decreto 1071 de 2015<sup>10</sup>, anteriormente el numeral 2 del artículo 45 del Decreto 2664 de 1994<sup>11</sup>, vigente al momento de inicio del procedimiento, contenida en el artículo 16 de la Resolución no. 041 de 1996.

*“ARTÍCULO 16. De la regional Guaviare.- Las extensiones de las unidades agrícolas familiares y por zonas relativamente homogéneas, son las que se indican a continuación:*

**(...) ZONA RELATIVAMENTE HOMOGÉNEA Nro. 3. SAN JOSÉ DEL GUAVIARE**

*El área municipal de San José del Guaviare tiene tres subzonas así:*

**Tierra firme**

**Unidad agrícola familiar: comprendida en el rango de 52 a 71 hectáreas.**

**Vega del Río Guayabero**

**Unidad agrícola familiar: comprendida en el rango de 130 a 175 hectáreas**

**Vega inundable del Guaviare**

<sup>9</sup> La Unidad Agrícola Familiar constituye una institución jurídico económica, introducida en principio por la Ley 135 de 1961 para regular las extensiones de tierra que se entregarían en los procedimientos de redistribución de tierras bajo la denominación del "Fondo Nacional Agrario", y que posteriormente, en virtud de lo establecido en el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, se amplió para condicionar los procedimientos de titulación de baldíos.

En términos generales, la UAF es determinada por dos factores, el primero que la extensión de tierra sea suficiente para que el beneficiario remunere su trabajo y obtenga un excedente capitalizable, es decir, un criterio que amplía hasta que se cumpla dicho propósito; y el segundo, limitativo, en tanto, señala que las extensiones de tierra, no pueden ser tan amplias, que obliguen a su beneficiario a recurrir a la mano de obra extraña para poder adelantar el aprovechamiento de la tierra (Sobre el asunto ver artículo 38 de la Ley 160 de 1994.

<sup>10</sup> 3. Las tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables, de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida para cada municipio o región por el Consejo Directivo del INCODER.

<sup>11</sup> 2. Las porciones de tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables establecidas por la Junta Directiva del Instituto, según las disposiciones de la ley y el presente Decreto, o las ocupadas contra expresa prohibición legal.

“Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare”

*Unidad agrícola familiar: comprendida en el rango de 101 a 137 hectáreas”.*

2. En lo que atañe a los señores José William Valencia Gallego y Diana Patricia Reyes Ruiz, no se evidencia, a juicio de este despacho, prueba alguna que denote actos de ocupación sobre el predio. En efecto, tanto por lo constatado directamente en el bien por los funcionarios del Incoder, como por lo manifestado por el presidente de la JAC de la vereda Picalojo y los colindantes, el bien se halla en estado de abandono.

Este aspecto en particular no ameritaría el saneamiento procesal de la actuación administrativa, analizada en el punto 3 del presente acápite, para efectos de garantizar el debido proceso de los ocupantes del predio bajo examen y terceros interesados, y de esta forma continuar adecuadamente con el procedimiento, pues en estricto rigor, no hay sujeto respecto del cual sea declarada la indebida ocupación, acorde con lo señalado en la inspección ocular. No obstante, dicha circunstancia deberá tenerse en cuenta para efectos de la cancelación del folio de matrícula inmobiliaria, aperturado en su momento para la inscripción de la resolución de inicio del presente proceso, considerando que versa sobre otro inmueble.

En ese orden, no amerita el caso bajo examen un análisis adicional que aborde las demás causales previstas en la ley para declarar la indebida ocupación.

### III. CONCLUSIÓN

De conformidad con lo ya expuesto y las pruebas recaudadas durante el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, en especial, el informe de la diligencia de inspección ocular, se puede concluir que al evidenciarse en estado de abandono el predio denominado ‘Los Delirios II’, no hay lugar a la declaratoria de indebida ocupación respecto de los señores **JOSE WILLIAM VALENCIA GALLEGO** y **DIANA PATRICIA RESYE RUIZ**, por no concretarse alguna de las causales señaladas en la ley.

En ese sentido, no se encuentran constituidos los presupuestos de hecho y los de orden legal que dan lugar a la declaración de indebida ocupación respecto del referido predio.

En mérito de lo expuesto, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica,

#### RESUELVE

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar la NO INDEBIDA OCUPACIÓN por parte de los señores **JOSE WILLIAM VALENCIA GALLEGO** y **DIANA PATRICIA RESYE RUIZ**, respecto del terreno baldío denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado del Capricho, vereda Picalojo, del municipio de San José del Guaviare, departamento del Guaviare, con un área de 7 ha y 9874,36 m<sup>2</sup>, inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria No. 480-20156 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San José del Guaviare.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Notifíquese esta providencia a los señores **JOSE WILLIAM VALENCIA GALLEGO** y **DIANA PATRICIA RESYE RUIZ**, y al Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios, en la forma prevista en los artículos 67, 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; informándoles que frente a esta providencia procede el recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales deberán interponerse y sustentarse ante este Despacho, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de su notificación.

**ARTÍCULO TERCERO:** Ejecutoriada la presente resolución, procédase a su inscripción y consecuente cancelación del FMI 480-20156 Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de

“Por medio de la cual se decide el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados sobre el predio rural denominado LOS DELIRIOS II, ubicado en el Centro Poblado El Capricho, Vereda Picalojo del municipio de San José del Guaviare, de departamento del Guaviare”

San José del Guaviare, correspondiente al referido predio, tal como lo dispone el artículo 50 de la Ley 160 de 1994.

**ARTÍCULO CUARTO:** Dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria de esta providencia, los interesados podrán solicitar por la vía jurisdiccional la Acción de Revisión ante el Consejo de Estado, en única instancia, la cual deberá incoarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 160 de 1994.

**ARTÍCULO QUINTO:** Infórmese a la Dirección de Acceso a Tierras para que adopte las medidas tendientes a la administración del predio.

**ARTÍCULO SEXTO:** La presente resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE, REGÍSTRESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D. C., a los 02 MAY 2017

  
GERMAN RÍOS ARIAS  
Subdirector de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica