



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO**  
**SINCELEJO-SUCRE**

Carrera 16 Nº 22-51, Sexto Piso, Edificio Gentium, Tel. 2754780 Ext.: 2076

---

Sincelejo, veintiuno (21) de marzo dos mil dieciocho (2018)

**NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

RADICACIÓN: 70-001-33-33-009-**2012-00238**-00

DEMANDANTE: **GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA**

DEMANDADO: **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -  
INCODER**

*Tema: Caducidad y/o revocatorias de resolución de adjudicación de tierras/Debido proceso que debe regir en todas las actuaciones administrativas.*

Previo el agotamiento de las etapas procesales precedentes y no existiendo vicios o causal de nulidad que invalide lo actuado, procede este Despacho a dictar sentencia de conformidad con los artículos 187 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**1. ANTECEDENTES:**

**1.1. Pretensiones:** la parte actora solicita se declare la nulidad de la resolución Nº 0882 de fecha siete (07) de octubre de 2010, expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), por la cual, se ordena aclarar la resolución Nº 00384 de fecha 12 de abril de 1999, con relación a su área y linderos.

Que como consecuencia de la declaración y a título de restablecimiento del derecho, se ordene al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER o a quien corresponda, a que de manera inmediata se le reconozca al señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA el derecho legal y constitucional al debido proceso, restituyéndole a éste la titularidad que le asiste sobre el inmueble cuya matrícula inmobiliaria corresponde al número 342-27290, debidamente registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Corozal.

Que se ordene reparar los daños causados al señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA en caso de que no sea posible restituírsele la propiedad o ésta haya sido enajenada o cedida por cualquier medio por los adjudicatarios indebidamente reconocidos en la resolución número 0882 de fecha 07 de octubre de 2010.

**1.2. Hechos relevantes:** que el señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA, es propietario del bien inmueble que se encuentra ubicado en el corregimiento de Bremen, que se caracteriza por ser un lote de terreno rural o predio denominado "Parcela N° 47 y Lote 78", el cual forma parte de uno de mayor extensión, conocido con el nombre de "El recibo y San Miguel" con cabida superficiaria de 1965 M2.

Que dicho inmueble fue adquirido por el señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA, mediante el acto administrativo de adjudicación denominado Resolución N° 00384 de abril 12 de 1999 expedido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER).

Que mediante auto de fecha cinco (05) de abril de 2010, y después de más de diez años a la expedición de dicho acto, el INCODER ordena iniciar el trámite de caducidad administrativa contra la Resolución N° 00384 de abril 12 de 1999.

Que luego de varios actos procedimentales el INCODER, expidió la resolución N° 0882 de fecha 07 de octubre de 2010, por la cual, se ordena aclarar la resolución número 00384 de fecha 12 de abril de 1999, con relación a su área y linderos.

### **1.3. Pronunciamiento del demandado:**

#### ➤ **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER.**

Manifiesta la entidad a través de apoderado, que se opone a la prosperidad de las pretensiones, por considerar que a la parte demandante no le asisten los derechos que alude a su favor, por cuanto la Resolución N° 0882 del 07 de octubre de 2010 se ajusta a los preceptos

constitucionales, a las competencias y funciones otorgadas por el legislador al INCODER, máxime si se tiene en cuenta que en el trámite de revocatoria no se ha violentado el debido proceso, la defensa del actor ni los principios de publicidad y motivación de las actuaciones.

Que la entidad administrativa adjudicataria puede revocar directamente, en cualquier tiempo las resoluciones de adjudicación de tierras proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes, en este caso, no se exige el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Que se demostró que el señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA, nunca ha tenido el lote de terreno número 78 y mucho menos lo ha explotado, por lo anterior, no es procedente decretar la revocatoria o la caducidad, por cuanto sólo era procedente la exclusión de la adjudicación del lote o parcela N° 78, por lo que se procedió legalmente a aclarar la resolución de adjudicación.

Que en la diligencia de inspección ocular, practicada el día 19 de julio de 2010, se tomaron las declaraciones de testigos y en ella se encontraba el apoderado del señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA, quien no presentó objeción alguna al respecto, muy por el contrario no hizo uso de su derecho a contrainterrogar. Que a través de dicha diligencia se dejó claro que el señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA, nunca ha explotado el terreno ni ha ejercido acciones de señor y dueño.

Que durante todo el proceso previo a la expedición de la Resolución N° 0882 de 2010, el señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA siempre estuvo representado por su apoderado, tuvo la oportunidad de interponer recursos y no lo hizo, asistió a las diferentes diligencias sin que hiciese uso de las facultades que le otorgaba la ley y de lo cual existe constancia de las diferentes diligencias en donde manifiesta no interrogar, no interponer recursos, por lo que, no es admisible que se quiera argumentar falta al debido proceso.

Propuso la excepción de caducidad de la acción.

➤ **JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ**

A través de apoderado el señor JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ, quien fue vinculado posteriormente al proceso, manifiesta que se opone a las pretensiones de la demanda.

Que el titular y propietario de la parcela N° 87 es el señor JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ, por posesión y disfrute de ella por más de treinta (30) años, junto con su núcleo familiar, además por adjudicación del INCODER mediante resolución N° 0882 de 2010.

Que el INCODER comprobó y demostró que el demandante nunca tuvo posesión de la parcela 87, con lo que, se puede concluir que hubo abandono, en ningún instante el demandante explotó y disfrutó de dicha parcela, sólo que movido por el interés que Autopista de la Sabana tenía por los predios que se encontraban a la orilla de la carretera, fue cuando el demandante y su apoderado aparecieron.

**1.4. Ministerio Público:** no se pronunció en la oportunidad procesal.

**1.5. Actuación procesal:** admitida la demanda<sup>1</sup>, notificadas las partes<sup>2</sup>, la parte demandada contestó dentro de la oportunidad legal prevista para ello<sup>3</sup>, mediante auto de fecha 08 de noviembre de 2012, se abre a pruebas el proceso<sup>4</sup>, posteriormente mediante providencia de fecha 21 de abril de 2014, se corre traslado a las partes para alegar de conclusión<sup>5</sup>. Se profiere sentencia en fecha 30 de mayo de 2014<sup>6</sup>, la cual se deja sin efecto mediante sentencia de tutela de fecha 14 de noviembre 2014, ordenándose la notificación al señor JUAN ANTONIO BUELVAS DÍAZ, el cual es notificado el 12 de marzo de 2015<sup>7</sup>, contestando la demanda dentro del término establecido.

---

<sup>1</sup> Auto de fecha 07 de octubre de 2011 (fol. 42).

<sup>2</sup> Folio 119 y 431

<sup>3</sup> Folio 137-142

<sup>4</sup> Folio 153-154

<sup>5</sup> Folio 362

<sup>6</sup> Folio 374-383

<sup>7</sup> Folio 4361

**1.6. Alegatos de conclusión:** La **parte actora** reafirma todos los hechos y pretensiones de la demanda, agregando que está más que demostrado que al señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS le fue injustamente violado el derecho fundamental del debido proceso en el procedimiento que conllevó a la expedición de la Resolución N° 0882 de fecha 07 de octubre de 2010, toda vez que éste ente no desvirtuó los hechos y argumentos expuestos en la respectiva demanda.

La **parte demandada**, no alego de conclusión.

**1.7 Concepto del Ministerio Público:** el señor agente del Ministerio Público no alego de conclusión.

## **2. CONSIDERACIONES:**

**2.1. Problema jurídico:** consiste en determinar si el acto administrativo demandado se profirió con violación a las garantías que integran el debido proceso y en tal sentido se debe declarar su nulidad y ordenar la restitución del inmueble o el pago de la reparación de los presuntos daños causados, o si por el contrario la orden de restablecimiento debe ir dirigida a que se rehaga nuevamente la actuación viciada.

Dicho problema jurídico se abordará de la siguiente manera: i) Marco normativo que regula el tema de adjudicación de tierras; ii) Debido proceso y su alcance en el proceso de adjudicación de tierras y iii) Caso concreto.

### **2.2. Excepciones:**

Antes de entrar a resolver el fondo del asunto, se detendrá el Despacho a pronunciarse sobre la excepción denominada "caducidad de la acción" propuesta por la parte demandada en los siguientes términos:

Para la acción de nulidad y restablecimiento se prevé un término de caducidad de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a la notificación, comunicación o ejecución del acto administrativo.

Siendo así, en el caso bajo examen se tiene que el término de caducidad no puede contarse desde la fecha de expedición del acto acusado (07 de octubre de 2010) como lo expone la parte demandada, sino que conforme a las normas procesales debe contabilizarse el día siguiente en que el acto fue debidamente notificado al actor, es decir, el 14 de octubre de 2010, así las cosas, teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación fue presentada el día 08 de febrero de 2011 y ésta suspendió el término de caducidad y la demanda fue presentada el 08 de abril de 2011, es decir, 4 días después de haberse realizado la audiencia de conciliación, puede concluirse que la demanda fue presentada dentro del término legal, antes de operar la caducidad de la acción.

**i) Marco normativo que regula el tema de adjudicación de tierras.**

Antes de abordar el objeto del litigio, procede el Despacho a hacer un breve análisis sobre la normativa que regula el tema de adjudicación de tierras, así como las consecuencias que se generan por el incumplimiento de las obligaciones contraídas en dichas adjudicaciones, entre ellas, la declaratoria unilateral de caducidad por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural "INCODER", su procedimiento y el debido proceso que se debe aplicar en dichas actuaciones.

**- Ley 160 de 1994<sup>8</sup>:**

Mediante esta ley se asignó al extinto Instituto Colombiano de Reforma Agraria, diversas funciones entre las cuales se destacan:

*"ARTÍCULO 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:  
(...)*

---

<sup>8</sup> Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

*13.- Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.*

*14.- Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y adelantar las diligencias y expedir las resoluciones sobre, extinción del derecho de dominio privado".  
(Resaltado fuera de texto)*

Por otra parte, el artículo 38, hace referencia a la destinación de las tierras que sean adjudicadas por el Instituto:

**"ARTÍCULO 38.** *Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente el Instituto<sup><1></sup> para programas de Reforma Agraria, se destinarán a los siguientes fines:*

- a) Establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción.*
- b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.*

*Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.*

*La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.*

*La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta Ley.*

*Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar".*

Sobre la facultad para declarar unilateralmente la caducidad de la adjudicación ha establecido dicha normativa:

**"ARTÍCULO 40.** *En las parcelaciones que ya hubiere establecido el INCORA hasta la entrada en vigencia de la presente Ley, se observarán además las siguientes reglas:*

1. *En caso de readquisición de una parcela por parte del Instituto<sup><1></sup>, el precio no podrá exceder en ningún caso el avalúo comercial que se practique de acuerdo con lo previsto en esta Ley.*

*Como regla general, las readquisiciones que efectúe el Instituto<sup><1></sup> sólo podrán hacerse respecto de parcelas que hubieren sido adjudicadas con una antigüedad superior a 15 años, o cuando el parcelero haya cancelado la totalidad del crédito de tierras. Cuando la readquisición se produzca antes del término previsto, deberá descontarse del precio de la compraventa el saldo del crédito de tierras y los que hubieren por concepto de los créditos de producción otorgados o garantizados por el Instituto<sup><1></sup>.*

2. *Cuando el Instituto deba readjudicar una parcela, la transferencia del dominio se hará en favor de los campesinos que reúnan las condiciones señaladas por la Junta Directiva, en la forma y modalidades establecidas para la adquisición con crédito y subsidio. Si dentro de los campesinos inscritos hubiere mujeres jefes de hogar, se les dará prioridad en la adjudicación de la Unidad Agrícola Familiar.*

3. *Las adjudicaciones que se hubieren efectuado hasta la fecha de promulgación de esta Ley, seguirán sometidas a las causales de caducidad por incumplimiento, por parte de los adjudicatarios, de las disposiciones contenidas en este estatuto, sus reglamentos o las cláusulas contenidas en la resolución de adjudicación.*

*La declaratoria de caducidad dará derecho al Instituto para exigir la entrega de la parcela, según las normas que sobre prestaciones mutuas establezca la Junta Directiva. Contra la resolución que declare la caducidad sólo procede el recurso de reposición. La restitución se adelantará conforme al procedimiento vigente para el lanzamiento por ocupación de hecho, previo pago, consignación o aseguramiento del valor que corresponda reconocer al parcelero.*

4. *En caso de fallecimiento del adjudicatario que no hubiere cancelado al Instituto<sup><1></sup> la totalidad del precio de adquisición, el juez que conozca del proceso de sucesión adjudicará en común y proindiviso el dominio sobre el inmueble a los herederos, cónyuge supérstite, compañero o compañera permanente que tenga derecho conforme a la ley.*

*Para todos los efectos se considera que la Unidad Agrícola Familiar es una especie que no admite división material y serán nulos los actos que contravengan esta previsión. En todo caso los comuneros no podrán ceder sus derechos sin autorización del INCORA, con arreglo al procedimiento establecido en esta Ley y el Instituto<sup><1></sup> podrá optar por readquirirla si consigna, con aceptación de todos los herederos, el valor comercial del inmueble a órdenes de la sucesión, ante el juez de la causa, quien de plano adjudicará la parcela al Instituto y continuará el proceso sobre la suma depositada.*

*5. En ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar. La violación de esta prohibición es causal de caducidad.*

*Quien transfiera a cualquier título la propiedad de una parcela no podrá solicitar nueva adjudicación, ni ser beneficiario de otros programas de dotación de tierras de la reforma agraria.*

*Se presume poseedor de mala fe a quien adquiera a cualquier título una Unidad Agrícola Familiar sin el lleno de los requisitos exigidos en esta Ley y, en consecuencia, no habrá reconocimiento de las mejoras que hubiere introducido.*

*6. Para calcular el costo inicial de las Unidades Agrícolas Familiares que se hayan constituido en zonas de parcelación antes de la vigencia de esta Ley, el INCORA distribuirá el precio global de adquisición sobre la totalidad de la superficie adquirida, tomando en consideración el valor intrínseco del terreno y el de las mejoras útiles y necesarias, tenidos en cuenta al momento de la adquisición por el Instituto, así como las condiciones que pueden determinar una diferencia por unidad de superficie entre las distintas parcelas del predio que se fracciona.*

*El predio de venta al parcelario no podrá ser superior al de su última adquisición por el Instituto.*

*Los gastos generales y los de mensura y amojonamiento, cuyas tarifas determinará la Junta Directiva del Instituto, así como los costos de las mejoras que sea necesario introducir en las parcelas para su educación, se adicionarán al precio o valor de adquisición inicial del predio por parte del INCORA, para el cálculo del valor de las Unidades Agrícolas Familiares que se hayan constituido en las zonas de parcelación. Serán por cuenta del parcelario los costos y gastos de las mejoras útiles que éste expresamente solicite, en cuyo caso se imputarán al precio de la adquisición de la respectiva parcela.*

*7. Los compradores cancelarán el valor de la parcela en un plazo de 15 años por los sistemas de amortización acumulativa o capitalización, que al efecto establezca la Junta Directiva del Instituto, pero el monto del capital no comenzará a cobrarse sino a partir del tercer año.*

*No obstante lo anterior, el Instituto podrá fijar plazos de amortización inferiores a 15 años, o reducirlos a solicitud del*

*beneficiario, según la naturaleza de la parcela, el potencial productivo del predio y la capacidad de pago del adjudicatario y su familia:*

*La Junta Directiva, con la aprobación del gobierno, podrá ampliar los plazos de amortización de las obligaciones vigentes cuando las condiciones lo hagan indispensable o refinanciar a los parcelarios las deudas vigentes.*

Y sobre la revocatoria de dichos actos de adjudicación se consagra:

**"ARTÍCULO 72.** *No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.*

*Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.*

*Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo.*

*La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA<sup><1></sup>, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el "Diario Oficial", según el caso.*

*La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida el INCORA<sup><1></sup>.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA<sup><1></sup> podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos".*

Como quiera que los artículos 40 y 72 de la ley prevén tanto la facultad la declaratoria de caducidad, así como la revocatoria de los actos de adjudicación, y dado que alrededor de estas figuras gira el debate procesal, el Despacho considera necesario detenerse a analizar el procedimiento establecido por la normativa para su procedencia, para ello se estudiará el Acuerdo 174 de 2009, por medio del cual se establece el Reglamento General de Selección de Beneficiarios, Adjudicación y Regularización de la tenencia de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario.

**- Acuerdo 174 de 2009<sup>9</sup>:**

Mediante el mencionado acuerdo se reglamentó la selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario. Esta disposición legal sobre la noción, causal y el procedimiento de caducidad establecía:

**"ARTÍCULO 25. NOCIÓN.** La caducidad de la adjudicación sobre un predio rural es una potestad unilateral conferida al Instituto, de carácter sancionatorio, originada en el incumplimiento por parte del adjudicatario de las obligaciones y deberes que le impone el régimen de la propiedad parcelaria.

**ARTÍCULO 26. CAUSALES.** *En las resoluciones de adjudicación de las tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario, el Instituto incluirá una cláusula que le permita declarar unilateralmente la caducidad de la adjudicación cuando se presente uno cualquiera de los siguientes eventos:*

- 1. El incumplimiento de las obligaciones contraídas con el Instituto con motivo de la adjudicación del predio respectivo.*
- 2. La transferencia del dominio, posesión o tenencia o la cesión total o parcial de los derechos sobre la parcela o cuota parte del predio, sin autorización previa y expresa del Consejo Directivo del Incoder.*
- 3. El abandono del predio por un término superior a treinta (30) días sin justa causa, sin previo aviso o autorización del Instituto.*
- 4. El suministro de datos falsos en la solicitud de inscripción.*
- 5. No sujetarse a las disposiciones que sobre el uso de caminos, servidumbres de tránsito y aguas dicte el Instituto para el predio correspondiente.*
- 6. No explotar el predio con su trabajo personal y el de su familia.*
- 7. La violación de las normas sobre uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables.*
- 8. La perturbación, con sus actos u omisiones y los de las personas que conforman su grupo familiar y demás dependientes del uso y goce de la tierra de los demás adjudicatarios.*
- 9. Ejercer el dominio, posesión o tenencia, a cualquier título, de más de una Unidad Agrícola Familiar.*
- 10. La falta de veracidad de la información suministrada en el proceso de inscripción que culminó con la adjudicación.*

---

<sup>9</sup> Normativa vigente y aplicada al procedimiento de caducidad adelantado en contra del señor Guillermo Buelvas Meza.

**ARTÍCULO 27. PROCEDIMIENTO.** *La caducidad será decretada por el Instituto, previa comprobación de la causal respectiva, para lo cual el Director Territorial ordenará la práctica de las diligencias pertinentes.*

*La resolución que inicie el procedimiento será notificada personalmente al adjudicatario o su apoderado y se le dará traslado del expediente por el término de tres días.*

*Dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación y traslado del expediente, el interesado podrá interponer el recurso de reposición contra la providencia y solicitar la práctica de pruebas, las cuales se ordenarán y practicarán dentro de los cinco días siguientes, si fueren conducentes y pertinentes. Culminado el término probatorio, se someterán las diligencias el examen y decisión del Director Territorial, quien se pronunciará dentro de los tres días siguientes al recibo del expediente, decretando la caducidad u ordenando el archivo del expediente, según el caso.*

*Contra la resolución que culmine el procedimiento procede el recurso de reposición dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación. En firme la resolución que decrete la caducidad, se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo respectivo.*

*Inscrita la providencia que decrete la caducidad, su dominio vuelve ipso jure al poder del Instituto". (Subrayas para resaltar)*

Por su parte el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 señala de forma expresa que las diligencias para la revocación de dichos actos se surtirán con arreglo a las prescripciones del Código Contencioso Administrativo, lo que obliga a las autoridades a ser especialmente cautas y garantes de los derechos de contradicción y defensa de quien se pretenda revocar un acto de adjudicación de baldíos.

En tal sentido se constata que, ya sea que la revocatoria proceda con o sin el consentimiento del particular, la misma está sometida al procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo<sup>1011</sup>. Norma que remite al artículo 28 del mismo estatuto<sup>12</sup>, y este a su vez a las reglas sobre citación del interesado (art. 14), oportunidad para presentar pruebas (art. 34) y presupuestos para la

<sup>10</sup> "Artículo 74. Procedimiento para la revocatoria de actos de carácter particular y concreto Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. (...)".

<sup>11</sup> Normativa vigente al momento de iniciarse el procedimiento por parte del INCODER en el caso de marras.

<sup>12</sup> "Artículo 28 Deber de Comunicar. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma. // En estas actuaciones se aplicará en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35".

adopción de decisiones (art. 35). En esa medida consagra las reglas mínimas del debido proceso que deben aplicarse cuando se pretenda revocar un acto administrativo de adjudicación de baldíos.

Así las cosas, una vez analizado y estudiado el articulado sobre la materia en cuestión, se tiene que tanto la caducidad como la revocatoria de la adjudicación son una potestad unilateral del instituto, la primera de tipo sancionatoria y que se origina por el incumplimiento de las obligaciones impuestas al adjudicatario al momento de la entrega del lote o predio.

Ahora bien, para que se declare la caducidad de la adjudicación, debe estar comprobada una de las causales que se encuentran taxativamente en dicho ordenamiento, y deberá adelantarse el procedimiento descrito en el artículo 27 transcrito en líneas anteriores, de no realizarse en dichos términos, se corre el riesgo de violar las garantías que integran el debido proceso, el cual debe regir en todas las actuaciones de la administración.

**ii) Debido proceso y su alcance en el proceso de adjudicación de tierras.**

El debido proceso es un derecho fundamental, que se ha definido como “una serie de garantías que tienen por fin sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados. Este derecho tiene por finalidad fundamental: “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)”.

Las garantías que integran el debido proceso, y entre ellas el derecho de defensa, son de estricto cumplimiento en todo tipo de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas, pues constituyen un presupuesto para la realización de la justicia como valor superior del ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>13</sup> ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso:

- (i) El derecho al juez natural, es decir, al juez legalmente competente para adelantar el trámite y adoptar la decisión de fondo respectiva, con carácter definitivo; dicho juez debe ser funcionalmente independiente e imparcial y por ello sólo está sometido al imperio de la ley (Arts. 228 y 230 C. Pol.). Este principio se ve materializado en el derecho a ser juzgado por el juez competente de acuerdo a la ley.
- (ii) El derecho a ser juzgado con la plenitud de las formas propias de cada juicio. Dentro de estos elementos se destaca el establecimiento de esas reglas mínimas procesales, entendidas como "(...) el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del juicio, determinan los procedimientos o trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas.". De esta forma, dicho presupuesto se erige en garantía del principio de legalidad que gobierna el debido proceso, el cual "(...) se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de Derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o prever legem".
- (iii) El derecho a la defensa, que consiste en la facultad de pedir y allegar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, formular peticiones y alegaciones e impugnar las decisiones que se adopten. El ejercicio de este derecho tiene como presupuesto indispensable la publicidad del proceso, mediante las citaciones para obtener comparecencia, los traslados de actos procesales de las partes o de los auxiliares de la justicia, y las notificaciones, comunicaciones y publicaciones de las decisiones adoptadas.
- (iv) El derecho a obtener decisiones ceñidas exclusivamente al ordenamiento jurídico, en razón a los principios de legalidad de la función pública y de independencia funcional del juez,

---

<sup>13</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-1083 de 2005, M.P. Jaime Araujo Renteria y T-954 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño

con prevalencia del derecho sustancial (Arts. 6º, 121, 123, 228 y 230 C. Pol.)

- (v) El derecho a que las decisiones se adopten en un término razonable, sin dilaciones injustificadas.

Pue bien, en tratándose de procedimientos tendientes a declaratoria de caducidad o revocatorias de resoluciones de adjudicación de tierras la normativa y la jurisprudencia constitucional exige que para la declaratoria de éstas se adelante una actuación en la cual el ciudadano goce de *"todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental"*<sup>14</sup>

Bajo la pauta normativa y jurisprudencial precedente, abordará el Juzgado el estudio y solución del problema jurídico planteado.

**iii) Caso concreto.**

Al proceso se allegaron las siguientes piezas procesales:

- Resolución N° 0338 de 12 de abril de 1999, por medio de la cual se adjudica un predio adquirido por el INCORA al señor GUILLERMO BUELVAS MEZA (fl.52-54).
- Certificado de Libertad y Tradición del inmueble (fl. 55)
- Comunicación de fecha 01 de septiembre de 2009, dirigida al Director Territorial de INCODER Sucre y suscrita por los señores Ubaldo Pérez, Eduardo Buelvas, Rafael Anaya, Juan Buelvas, Wilson Buelvas y Rosmery Buelvas, mediante la cual, solicitan la revocatoria o caducidad de la Resolución N° 0384 de 12 de abril de 1999, por la cual, se adjudicó al señor Guillermo Buelvas el lote N° 78 (fl. 50-51)

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

- Auto de fecha 05 de abril de 2010, por medio del cual se inicia el procedimiento de caducidad administrativa contra la resolución de adjudicación N° 00384 de 12 de abril de 1999 (fl. 20-21 y 59-60).
- Contestación por parte del señor Guillermo Buelvas al auto por medio del cual se dio inicio a un procedimiento de caducidad administrativa (fl. 68-71)
- Auto de 28 de junio de 2010, por medio del cual se abre a pruebas el trámite de caducidad administrativa (fl. 80)
- Informe de visita de inspección ocular, suscrito por los contratistas comisionados por el INCODER (fl. 81-83)
- Auto de 19 de agosto de 2010, por medio del cual se ordena la práctica de otras pruebas (fl. 84)
- Constancia de no asistencia de testigos citados en auto de pruebas (fl. 85)
- Resolución N° 882 de 07 de octubre de 2010, por medio del cual se ordena aclarar la resolución N° 00384 de 12 de abril de 1999, con relación a su área y linderos (fl. 86-88)
- Actas de notificación personal de la N° 882 de 07 de octubre de 2010 a Neil Aldrin Montero Pérez, Ubaldo Pérez, Eduardo Buelvas, Juan Buelvas, Wilson Buelvas, Rosmery Buelvas, Rafael Anaya (fl.89-101)
- Constancia de inscripción a favor del INCODER por la revocatoria administrativa de la adjudicación realizada al señor Guillermo Buelvas (fl. 114)
- Plano del predio (fl. 115)
- Expediente de caducidad administrativa del predio que se viene mencionando que contiene todos los documentos atrás relacionados (fl. 168-238).

Pues bien, en el presente caso tenemos que se tiene por probado que el Instituto de Desarrollo Rural INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras, adjudicó al señor GUILLERMO MOISÉS BUELVAS MEZA el predio denominado parcela N° 47 y lote 78 ubicado en el municipio de Morroa.

Así mismo, se tiene acreditado que ante una solicitud presentada por los señores Ubaldo Rafael Pérez Fiorillo, Eduardo Luis Buelvas Méndez, Rafael Enrique Anaya Ávila, Juan Antonio Buelvas Díaz, Wilson de Jesús Buelvas Méndez y Rosmery María Buelvas Méndez, quienes afirmaron ser ocupantes del lote de terreno 78, adjudicado al señor Guillermo Buelvas, el INCODER profirió auto que dio inicio al procedimiento de caducidad administrativa contra la resolución de adjudicación.

El procedimiento anterior culminó con la expedición de la Resolución N° 0882 de 07 de octubre de 2010, en la cual se aclaró la resolución N° 00384 del 12 de abril de 1999 (por medio de la cual se adjudicó la parcela 47 y lote 78 al señor Guillermo Buelvas) excluyendo de dicho acto el lote de terreno N° 78 y dándolo en adjudicación al señor Juan Antonio Buelvas Díaz o a los peticionarios en las proporciones que venían ocupando.

El demandante aduce violación del debido proceso dentro del procedimiento adelantado por el INCODER, pues manifiesta que no se le dio oportunidad de atacar las resoluciones de inicio y culminación del procedimiento, que la inspección realizada no se hizo conforme a la normativa que regula tal medio probatorio y que las pruebas por él solicitadas no fueron recaudadas en su totalidad.

Bajo este contexto, revisado el plenario y el procedimiento adelantado por la entidad demandada, encuentra esta unidad judicial que efectivamente dicho trámite estuvo viciado de errores, los cuales afectaron el derecho de defensa del demandante y principalmente su derecho de propiedad.

Veamos en detalle el procedimiento adelantado por el INCODER para declarar la caducidad de la resolución de adjudicación con el fin de determinar cuáles fueron esos errores o vicios en que se incurrió:

- En el numeral quinto (5) del auto de apertura del procedimiento, expedido el 5 de abril de 2010, se dijo que contra la providencia no procedía ningún recurso por la vía gubernativa, contrariando con ello lo dispuesto en el artículo 27 del acuerdo 174 de 2009, en el cual, se establece que dentro de los 05 días siguientes a la notificación del auto de apertura procede el **recurso de reposición**.
- Así mismo se tiene, que dentro del procedimiento establecido en la normativa se prevé un traslado por el término de tres (3) días al adjudicatario o apoderado, no encontrándose tal anotación dentro del auto de apertura ni hallándose prueba del cumplimiento de ello dentro del expediente.
- La entidad demandada mediante auto del 28 de junio de 2010, ordenó la práctica de visita de inspección ocular al predio rural denominado lote 78, el objeto de la misma era establecer quien o quienes estaban en posesión del mismo, para lo cual se comisionó a dos contratistas de la entidad.

Sobre esto último, se encuentra allegado al plenario un informe por parte de los contratistas comisionados, en el cual, se da cuenta de la visita realizada, de los testimonios recaudados y de las recomendaciones finales, sin embargo, es de anotar que el documento no se encuentra firmado por los intervinientes, ni por los testigos, lo que si bien traduce en un defecto meramente formal, repercute en la legalidad y validez de la actuación, máxime si como se mencionó en la demanda y que no fue refutado por la entidad, el acta se levantó en días posteriores a la realización de la visita, debiendo los testigos refrendar con sus firmas lo descrito en el mencionado informe.

Siendo la inspección y/o visita ocular, la prueba reina para determinar la posesión del predio en discusión, se debió realizar con las formalidades previstas por la ley para ello, a fin de evitar suspicacias o desconfianza en el procedimiento.

- La Resolución con la que termina el procedimiento de caducidad, resulta contradictoria en algunos acápite de su contenido, pues de

un lado manifiesta que no es procedente decretar la revocatoria o la caducidad administrativa del acto administrativo que adjudicó los lotes al señor Guillermo Buelvas sino que era conveniente la aclaratoria de dicha resolución, excluyendo de ella el lote 78 y dejando en firme la adjudicación del lote 47 y por otro lado manifiesta que el instituto puede decretar la caducidad cuando se presente alguna de las causales de que habla el artículo 25 del acuerdo 174 de 2009 y que en el presente caso el señor Guillermo Moisés Buelvas Meza, abandonó el lote 78 por un término superior a 30 días, por lo que era procedente declarar la caducidad unilateral.

Atendiendo a ello, se tiene que la resolución demandada no fue clara en su motivación, pues no se entiende la figura que se aplicó: revocatoria, caducidad y/o aclaratoria, es de anotar, que tal como se dejó sentado en líneas anteriores en el caso de la caducidad la misma será decretada por el Instituto, **previa comprobación de la causal respectiva**, si bien en uno de los párrafos del acto administrativo se hace alusión al abandono del predio, no se enunciaron las pruebas tenidas en cuenta para ello, sólo se hizo alusión a la inspección ocular, que como se dijo se realizó sin las formalidades requeridas para ello.

- Por otro lado y no menos importante en la resolución que se viene estudiando, especialmente en el artículo quinto se dejó expresado:

***“ARTICULO QUINTO: Notificar el presente acto administrativo personalmente a los interesados o en su defecto de conformidad con las normas del código contencioso administrativo y advirtiéndole a las partes que contra esta decisión no procede recurso alguno por la vía gubernativa”.***

La anterior decisión no sólo va en contravía de lo establecido en las normas que regulan el mencionado procedimiento, pues el artículo 27, inciso 4 del acuerdo 174 de 2009 es claro al manifestar “Contra la resolución que culmine el procedimiento procede el recurso de reposición dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación”, sino también de las normas legales, pues el artículo 40 de la ley 160 de 1994, en su

numeral 3 inciso 2 establece "Contra la resolución que declare la caducidad sólo procede el recurso de reposición"

En este punto es importante manifestar que al demandante no le se puede imponer la carga de saber cuáles son los recursos que se deben interponer contra una decisión determinada, siendo esto obligación de la entidad manifestarlo en los actos administrativos, máxime cuando es la única vía procesal en sede gubernativa para atacar la decisión proferida.

Tal como lo ha decantado la jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, una de las garantías del debido proceso es precisamente la de **impugnar las decisiones que se adopten**, garantías que son de estricto cumplimiento en todo tipo de actuaciones, ya sean judiciales o administrativas.

Todo lo anterior lleva a concluir a esta célula judicial, que el procedimiento iniciado en contra del señor Guillermo Buelvas Meza para declarar la caducidad de la resolución que le adjudicó los predios denominados parcela N° 47 y lote N° 78, los cuales pertenecen al predio de mayor extensión denominado el Recreo y San Miguel, fue violatorio del debido proceso, pues no se realizó con apego a las normas especiales que rigen este tipo de actuaciones.

Siendo así, resulta pertinente declarar la nulidad de la Resolución N° 0882 de 07 de octubre de 2010, por medio de la cual, se aclaró la Resolución N° 00384 de fecha 12 de abril de 1999, sin embargo, la pretensión de restablecimiento no será la restitución del bien o la reparación de los daños causados, en su lugar, se instará a la Agencia Nacional de Tierras, que si a bien lo tiene, rehaga el tramite pertinente y adecuado de acuerdo a la solicitud presentada por los presuntos ocupantes del predio (sea revocatoria parcial o caducidad administrativa) pero con el respeto a las garantías que integran el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción de todos los intervinientes que actúen en dicho proceso.

**2.3 Costas.** Finalmente, no habrá condena en costas en esta instancia, porque no se evidencia temeridad, mala fe o conductas dilatorias de ninguna de las partes del presente proceso, ya que estas se limitaron al

ejercicio del derecho de acción y de contradicción o defensa, teniendo en cuenta lo preceptuado por el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

**FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de la Resolución No. 0882 de 07 de octubre de 2010, proferida por el Director Territorial del INCODER – Sucre, por medio de la cual se aclaró la Resolución N° 00384 de fecha 12 de abril de 1999 excluyéndose el lote de terreno N° 78 y adjudicándolo al señor Juan Antonio Buelvas Díaz, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de la anterior declaración, se **INSTA** al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, que si a bien lo tiene, rehaga el trámite pertinente y adecuado atendiendo a la solicitud presentada por los señores Ubaldo Rafael Pérez, Eduardo Luis Buelvas, Rafael Enrique Anaya, Juan Antonio Buelvas, Wilson de Jesús Buelvas Méndez y Rosmery María Buelvas Méndez, el 01 de septiembre de 2009, con apego a las normas y procedimientos establecidos para ello y con el respeto de las garantías que integran el debido proceso (derecho de defensa y contradicción) aplicado a todos los intervinientes que actúen dentro del proceso.

**TERCERO: NEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**CUARTO:** Sin costas en esta instancia.

**QUINTO:** La entidad demandada deberá cumplir esta decisión en los términos de los artículos 176 a 178 del C.C.A.

**SEXTO:** Ejecutoriada esta providencia, **HÁGASE** entrega del remanente de los gastos si los hubiere, **ARCHÍVESE** el expediente previas anotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**EDUARDO NAME GARAY TULENA**  
**Juez**