



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01

Demandante: Irma López Henao

Demandada: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER¹ (hoy Agencia Nacional de Tierras -ANT-)

Tema: Confirma sentencia de primera instancia. Recurso de apelación. Acto de revocatoria de la adjudicación de un bien baldío. Excepción de caducidad de la acción – probada en la actuación–. El término para formular la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en vigencia del artículo 136 del CCA era de 4 meses. La ocurrencia de un paro judicial no tiene la vocación de suspender el término de caducidad.

SENTENCIA EN SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 17 de mayo de 2018 por la Sala de Decisión Escritural No. 6 del Tribunal Administrativo del Meta, que declaró probada la excepción de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho propuesta por la parte demandada.

¹ El inciso segundo del artículo 1º del Decreto 1850 de 2006, “[...] Por medio del cual se modifican los artículos 16 y 22 del Decreto 2365 de 2015, se adoptan medidas con ocasión del cierre de la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en Liquidación, y se dictan otras disposiciones” [...], determina que la Agencia Nacional de Tierras -ANT- fungirá como sucesora procesal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, teniendo en cuenta sus objetivos misionales y el origen de las controversias judiciales.



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01
Demandante: Irma López Henao

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. Irma López Henao, en adelante la parte demandante, presentó demanda contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-², en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984³, en adelante, Código Contencioso Administrativo, para que se declare la nulidad del Auto de fecha 23 de abril de 2007⁴ y de la Resolución núm. 569 de 7 de abril de 2008⁵, mediante la cual el INCODER declaró la revocatoria directa de la Resolución núm. 929 del 30 de octubre de 2006, a través de la cual adjudicó el predio denominado “Ripialito”, ubicado en el corregimiento de Nueva Antioquia, municipio de La Primavera, departamento del Vichada, a favor de la parte demandante.

Las pretensiones

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones⁶:

“[...]

PRIMERA.- Declarar nulas el auto y la Resolución fechados abril 23 de 2007 por medio de los cuales se inició el trámite de la Revocatoria Directa y la Resolución 569 del día siete (07) del mes de abril del año de dos mil ocho (2.008) expedidas por el INTITUTO NACIONAL (sic) DE DESARROLLO RURAL – INCODER, mediante el cual se declaró la REVOCATORIA DIRECTA de la RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN Nro. 929 del 30 de octubre de 2.006, por medio de la cual se concedió la adjudicación del predio denominado RIPIALITO a mi poderdante IRMA LÓPEZ HENAO.

SEGUNDA.- Que se restablezca el derecho a mi poderdante y como consecuencia de lo anterior, se ordene al INTITUTO NACIONAL (sic) DE DESARROLLO RURAL – INCODER-, a dejar incólume la Resolución de Adjudicación Nro. 929 del 30 de octubre de 2.006, y en iguales condiciones de propietaria del predio RIPIALITO, a

² Folios 2 al 68 del cuaderno núm. 1 del expediente.

³ “[...] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”.

⁴ “(Auto por el cual se inicia un trámite de revocatoria directa Expediente No. 9-4-5-0775)”.

⁵ “(Por la cual se revoca la resolución de adjudicación de baldíos No. 929 del 30 de octubre de 2006, expedida por la OET No. 9)”.

</



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01
Demandante: Irma López Henao

la adjudicataria que lo poseía al momento de la iniciación del trámite de la revocatoria directa.

TERCERA.- *Que se ordene a la entidad demandada oficiar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto Carreño Vichada, con el fin de cancelar cualquier disposición tendiente a revocar la inscripción de la adjudicación concedida a la señora IRMA LOPEZ HENAO sobre el predio denominado RIPIALITO y que figura con el número de matrícula inmobiliaria 540-0004960.*

CUARTA.- *Que se condene en costas del proceso a la entidad demandada.*

QUINTA.- *Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 176 del CCA.*

SEXTA.- *Que se conceda previo a la admisión de la presente demanda, la medida provisional de SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los efectos jurídicos de la Resolución Nro. 569 de abril 7 de 2008, hasta tanto se resuelva de fondo el trámite del presente proceso, la cual se ha solicitado en escrito separado.*

SÉPTIMA.- *Las demás condenas que se estime necesarias a efectos de declarar (sic) la nulidad y restablecer el derecho de mi poderdante IRMA LOPEZ HENAO [...]”.*

Presupuestos fácticos

3. La parte demandante indicó, en síntesis, los siguientes hechos para fundamentar sus pretensiones:

4. Irma López Henao adquirió en el año 2001, mediante compraventa celebrada con el señor Rolando Esteban Peláez, una posesión de mejoras del predio denominado “Ripialito”, ubicado en el corregimiento de Nueva Antioquia, municipio La Primavera, departamento del Vichada.

5. La señora López Henao solicitó la adjudicación de este predio como baldío al Grupo Integral con Énfasis en Pesca Vichada del INCODER, por lo que esta entidad —a través de la Oficina de Enlace Territorial OET núm. 9— expidió el acto de aceptación núm. 1126 del 4 de agosto de 2006 y, posteriormente, tras verificarse los requisitos legales, lo adjudicó mediante la Resolución núm. 929 de 30 de octubre de esa anualidad.

6. Informó que a través de medios de comunicación se publicó el día 23 de abril de 2007 un artículo que daba cuenta de titulaciones fraudulentas de bienes baldíos en el departamento del Vichada, lo que produjo que el director del



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01
Demandante: Irma López Henao

INCODER de la época, Rodolfo Ocampo, declarase que “[...] *lo sucedido es ilegal y que se pudo haber cometido un fraude procesal [...]*”, situación que trajo como consecuencia que se expidiera la Resolución núm. 0860 de 27 de abril de 2007, que dio inicio a la revocatoria directa del acto de adjudicación de 31 predios rurales, dentro de los que se encontraba el denominado “Ripialito”.

7. El INCODER luego de adelantar el trámite de revocatoria directa con algunas irregularidades, expidió la Resolución núm. 569 de 7 de abril de 2008 que revocó la Resolución núm. 929 de 30 de octubre de 2006, mediante la cual la Oficina de Enlace Territorial OET núm. 9 del INCODER, había adjudicado el predio denominado “Ripialito” a la señora López Henao.

Normas violadas

8. La parte demandante invocó como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 13, 16, 21, 22, 23, 25 y 29 de la Constitución Política
- Artículo 72, inciso 6 y 7 de la Ley 160 del 3 de agosto de 1994⁷
- Ley 1152 de 25 de julio de 2007⁸
- Artículos 69, 73 y 74 del Código Contencioso Administrativo⁹
- Artículo 39 del Decreto 2664 de 3 de diciembre de 1994¹⁰
- Decretos 01 de 2 de enero de 1984¹¹; 1300 de 21 de mayo de 2003¹²; 2664 de 3 de diciembre de 1994¹³ y 230 de 30 de enero de 2008¹⁴.

Concepto de violación de las normas

⁷ “[...] Por 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 y se dictan otras disposiciones.”

⁸ “[...] Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones [...]” - Declarada inexecutable mediante la sentencia de la Corte Constitucional C-175 de 2009

⁹ “[...] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”

¹⁰ “[...] Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación [...]”

¹¹ “[...] Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”

¹² “[...] Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina



Número único de radicación: 50 001 23 31 000 2010 00070 01
Demandante: Irma López Henao

9. La parte demandante explicó el concepto de violación de las normas referidas, así:

10. Adujo que la administración pública tiene la potestad para revocar sus propios actos, de oficio o a petición de parte, por razones de legalidad, de conveniencia o de interés público, siempre que obre de por medio el consentimiento del particular frente al acto regulador de una situación de carácter particular y concreta según lo prevé el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo.

11. Indicó que para la procedencia de la revocatoria directa “[...] se requieren de unas condiciones especialísimas para que la administración enmiende la situación aberrante y antijurídica que se presenta en su acto ilícito. Y en esta intelección de la norma es necesario hacer énfasis en el hecho de que la ocurrencia de medios ilegales debe ser debidamente probada. Es decir se requiere que la actuación fraudulenta aparezca ostensiblemente, pues la revocación por ese motivo no puede ser fruto de la sospecha de la administración [...]”. Agregó que, en este asunto, “[...] al expedirse el acto cuestionado se desconoció el justo equilibrio previsto entre los derechos del administrado y los intereses de la administración, pues se declaró la Revocatoria de la Resolución de Adjudicación del predio RIPIALITO, dejando de lado al adjudicatario de esta prerrogativa legal, y el órgano administrativo en su política equivocada de desposeer al titular del citado predio desatendió arbitrariamente, sin acatar los procedimientos legales [...]”

12. Sostuvo que, según el artículo 29 de la Constitución Política, el debido proceso se aplicará a actuaciones judiciales y administrativas; no obstante, en este asunto la entidad demandada desconoció los procedimientos legales para revocar la resolución que adjudicó el predio a la demandante a quien no tuvo en cuenta durante el trámite de la revocatoria, decisión que -afirma- también estuvo motivada por los medios de comunicación que llevaron a la luz pública desbordadas adjudicaciones de tierras adelantadas en la región.

13. Señaló que, “[...] conforme lo establecía la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios 2664 del mismo año y 0982 de 1996, era competencia del INCORA, conocer y adelantar los trámites de titulación de predios baldíos. El



Decreto – Ley 1300 de 2003, por medio del cual se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- facultó a esta nueva entidad para que asumiera las competencias que tenía el INCORA [...]”. Destacó que estas normas contienen los requisitos para adelantar la titulación de bienes baldíos, razón por la cual, el INCODER procedió a expedir la resolución de adjudicación del referido predio, decisión que adquirió firmeza pues no fue objeto de recurso u oposición de terceros; en ese orden, reprochó la razón que motivó a la demandada a revocar un acto con efecto particular y concreto que se ajustó al marco normativo que regulaba la materia.

14. Refirió que la única razón utilizada por la administración para revocar su acto fue la información que dijo recibir de terceros sobre la posible adjudicación de terrenos sin el lleno de los requisitos legales, sin demostrar fehacientemente la violación a las normas legales o reglamentarias en el proceso de adjudicación, máxime si se tiene en cuenta que fue la misma entidad la que afirmó que se habían cumplido con todas las etapas procedimentales previstas en la Ley 160 de 3 de agosto de 1994¹⁵ y en los decretos reglamentarios núm. 2664 de 1994 y 0982 de 1996.

15. Afirmó que si el INCODER es la entidad pública competente para adelantar el procedimiento de revocatoria directa de sus propios actos -para lo cual efectuó un detenido recuento del trámite previsto en la Ley 160-, con la Ley 1152 dicha competencia fue derogada y, por tanto, los funcionarios de la parte demandada quedaron sin el respaldo jurídico para tomar este tipo de decisiones, pues no se creó un régimen de transición para los procedimientos iniciados antes de esta disposición normativa. Agregó que, en ese sentido, cualquier actuación adelantada con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 1152 estaría viciada de nulidad absoluta.

16. Aseveró que la motivación que justificó la apertura del proceso de revocatoria directa fue que “[...] al parecer, los adjudicatarios no cumplían con el término mínimo de cinco (5) años de ocupación y explotación del predio y además el fundo no se encontraba explotado en las proporciones exigidas por las normas

¹⁵ “[...] Por 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 y se dictan otras disposiciones [...]”

