

REVOCACIÓN DIRECTA – Definición

Es una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide, de oficio o a petición de parte, eliminar un acto anterior". Se encuadra dentro del contexto del derecho administrativo como una forma de autocontrol, porque proviene de la misma administración como consecuencia del examen que realiza sobre sus propias decisiones. Los motivos por los cuales la administración puede revocar sus actos tienen consagración expresa en la ley, pues no puede dejarse a su voluntad la definición los motivos para hacerlo, por cuanto atentaría gravemente contra la seguridad y estabilidad jurídica respecto de actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados.

LEY 160 DE 1994 – Disposición

Dispone, entre otros aspectos, que: i) la propiedad de los terrenos baldíos sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado a través de la adjudicación por parte del Estado —de oficio o a solicitud de parte—, de manera que los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la condición de poseedores conforme al Código Civil (frente a la adjudicación por parte del Estado solo existe una mera expectativa)⁴⁷; y ii), el INCODER —hoy Agencia Nacional de Tierras— tiene la facultad de 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, caso en el cual no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titula



Radicado: 47001 23 33 000 2013 00149 01 (59774)
Demandante: Corporación e Inversiones del Mar Caribe S.A.S.
 y CNR III LTD Sucursal Colombia

**CONSEJO DE ESTADO
 SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
 SECCIÓN TERCERA
 SUBSECCIÓN C**

Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Radicación número: 47001 23 33 000 2013 00149 01 (59774)
Demandante: Corporación e Inversiones del Mar Caribe S.A.S. y CNR III LTD Sucursal Colombia
Demandado: Agencia Nacional de Tierras (sucesora procesal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-)
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho - Asuntos Agrarios

Tema: Análisis de legalidad de la revocación directa del acto de adjudicación de bien baldío – Ley 164 de 1994.

Subtema 1: Presupuestos para la revocación de la adjudicación de bien baldío.

Subtema 2: Violación del debido proceso y falsa motivación - no acreditados.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Subsección procede a resolver los recursos de apelación interpuestos por el extremo demandante y por la señora Benilda Ordóñez Racini, tercera interesada, contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Magdalena el 3 de mayo de 2017, que negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), por medio de Resolución 00842 del 31 de octubre de 2012, revocó la adjudicación que se hizo del predio denominado Riomar, ubicado en el municipio de Ciénaga, Magdalena, inmueble que fue considerado baldío por el antiguo Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). La parte demandante aduce que el acto de revocación de la adjudicación es nulo por incurrir en: (i) violación del debido proceso, en la revocación no fue aplicado el régimen vigente cuando fue expedido el acto revocado, no se le corrió traslado de un concepto técnico, ni tuvo la oportunidad interponer un recurso administrativo en su contra; y (ii) falsa motivación, debido a que no fueron citadas las normas violadas con el acto revocado, ni se probó que el predio que había sido adjudicado formara parte de otro de mayor extensión.

II. ANTECEDENTES

2.1. La demanda

El seis (6) de junio de dos mil trece (2013)¹, las sociedades Corporaciones e Inversiones del Mar Caribe S.A.S. y CNR III LTD Sucursal Colombia presentaron demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución No. 00842 del 31 de octubre de 2012, por medio de la cual el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) revocó la Resolución 199 del 24 de marzo de 1992, mediante la cual el entonces INCORA había adjudicado a la señora

¹ Folio 1 a 33 del cuaderno 1.



Benilda Ordóñez Racini el terreno denominado Riomar, ubicado en jurisdicción del municipio de Ciénaga, Magdalena, con superficie de seis hectáreas quinientos setenta y dos metros, inscrito con el folio de matrícula inmobiliaria 22218980 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del mismo municipio.

Como reparación del daño causado con la expedición del mencionado acto administrativo —*Resolución 00842 de 2012*—, se solicitó la inscripción del acto administrativo de adjudicación —*Resolución 199 de 1992*— y el pago de \$11.000'000.000, por los “*perjuicios generados con la arbitraria decisión de revocar el derecho de propiedad o dominio que había adquirido conforme a las disposiciones previstas por el ordenamiento legal*”².

Como fundamento de la violación, en síntesis, se formularon dos cargos:

2.1.1. Violación del debido proceso (arts. 29 y 58 de la Constitución Política y artículo 72 de la Ley 160 de 1994), toda vez que, a juicio de la parte actora, la entidad demandada: *i)* omitió aplicar, en el proceso de revocación directa, la misma normativa con que inició el proceso de adjudicación de baldío, así como el procedimiento dispuesto por el entonces Código Contencioso Administrativo y, *ii)* no se les corrió traslado del informe técnico dentro del proceso de revocación directa, ni se les concedió recurso alguno —*en vía gubernativa*— contra la resolución que ordenó iniciar el procedimiento administrativo de revocación directa ni, tampoco, se les permitió impugnar el acto que puso fin al procedimiento.

2.1.2. Falsa motivación, con la cual también se violó el artículo 29 constitucional, dado que: *i)* en el acto que inició el procedimiento de revocación directa no se indicaron las posibles normas violadas y, *ii)* la Resolución acusada —*00842 de 2012*— riñe con la realidad procesal, teniendo en cuenta que no hay ninguna prueba técnica que dé cuenta de que el predio Riomar forme parte de un lote de mayor extensión denominado la Alicia³.

2.2. Trámite procesal relevante en primera instancia

2.1.1. La demanda fue **admitida** mediante auto del 31 de julio de 2013, notificado en debida forma al representante legal la entidad demandada —en su momento INCODER— y, por tener interés directo en las resultados del proceso, a los señores Benilda Ordóñez Racini, Rodolfo y Violetta del Río González⁴.

2.2.2. El INCODER **contestó la demanda** con oposición a las pretensiones, toda vez que, en su criterio, la revocación directa —*como procedimiento administrativo*— permite la revisión del acto cuando de él se desprenda que el adjudicatario incumplió los requisitos y condiciones para que proceda tal adjudicación, al tiempo que, indicó, no se requería el consentimiento expreso del adjudicatario para adoptar tal decisión. Agregó que el INCODER se encontraba facultado para revocar en cualquier tiempo las adjudicaciones de baldíos, pues así lo permitía el Decreto 2664 de 1994⁵.

² Folio 2 del cuaderno 1.

³ Con los mismos argumentos se solicitó medida cautelar, la cual fue negada por el Tribunal Administrativo del Magdalena mediante auto del 21 de abril de 2014 (folios 232 a 236 del cuaderno 1).

⁴ Folios 94 y 116 del cuaderno 1.

⁵ Folio 154 a 161 del cuaderno 1.



2.2.3. La señora Benilda Ordoñez Racini —vinculada al proceso⁶— se opuso a las pretensiones de la demanda y argumentó que, de acuerdo con la certificación de 9 de enero de 2014, expedida por el Registrador de Instrumentos Públicos de Ciénaga, Magdalena, se podía afirmar que sobre el predio denominado “La Envidia” o “La Alicia” no existía título de propiedad alguno desde antes de la adjudicación realizada en 1992. Por consiguiente, se trataba de un predio baldío del Estado, susceptible de adjudicación, como efectivamente ocurrió. Afirmó que el principal error del INCODER, durante el trámite de la revocación directa del acto de adjudicación, consistió en desestimar los escritos por medio de los cuales la parte actora solicitó la clarificación de la propiedad sobre el mencionado predio denominado “La Envidia” o “La Alicia”, procedimiento con el cual, según ella, se habría podido establecer —con certeza— si el inmueble era propiedad del Estado o no. Finalmente, precisó que, al haber recaído la titulación del predio denominado Riomar sobre un terreno baldío del Estado, no podía dicha entidad revocar el acto de adjudicación sin haber investigado la verdadera titularidad de los predios en cuestión⁷.

2.2.4. Los señores Rodolfo y Violeta del Río González⁸, vinculados al proceso, también se opusieron a las pretensiones de la demanda, toda vez que no se advierte, según ellos, falsa motivación o violación del debido proceso al expedirse la Resolución 00842 del 31 de octubre de 2012.

Manifestaron que la señora Benilda Ordoñez Racini engañó al entonces INCORA, pues transfirió a la sociedad demandante (C.I. del Mar Caribe S.A.) el derecho de dominio adjudicado, pese a que estaba prohibido realizar actos que implicaran la “tradicón, gravámenes o limitaciones del domino sin previa autorización escrita del INCORA”⁹. Afirmaron que la señora Ordoñez Racini era miembro de la junta directiva de la misma sociedad y que su actuación obedecía a un “complot”, para despojarlos de la legítima propiedad que ostentaban sobre el mismo predio adjudicado.

Por último, señalaron que el acto demandando se encontraba conforme a derecho y que se debía mantener incólume su presunción de legalidad, por cuanto, además, guardaba plena correspondencia con la realidad probatoria. En este sentido, formularon las excepciones de “inexistencia de la causal de nulidad alegada”¹⁰ e “indebido agotamiento del requisito de procedibilidad”¹¹, como quiera que el poder para conciliar debió otorgarse por la junta directiva de la sociedad demandante y no por su representante legal¹².

⁶ La señora Benilda Ordoñez Racini fue vinculada al proceso a través de auto del 16 de octubre de 2013 (folio 217 del cuaderno 1), toda vez que, al ser adjudicataria dentro del procedimiento de adjudicación de baldío, tenía interés directo en las resultas del proceso.

⁷ Folio 174 a 183 del cuaderno 1.

⁸ Fueron vinculados al proceso por tratarse de las personas que solicitaron la revocación directa de la adjudicación que se hizo a la señora Benilda Ordoñez Racini; además, son los sucesores de la señora Lola González del Río (legítima titular del predio adjudicado como baldío).

⁹ Folio 195 del cuaderno 1.

¹⁰ Folio 203 del cuaderno 1.

¹¹ Folio 204 del cuaderno 1.

¹² Contestación que obra a folios 186 a 204, cuaderno 1.



2.2.5. Surtida la audiencia inicial¹³ y finalizada la etapa probatoria¹⁴, el Tribunal Administrativo del Magdalena corrió traslado a las partes e interesados para **alegar de conclusión**, y al agente del Ministerio Público para que rindiera concepto¹⁵.

2.2.5.1. La parte actora reiteró los argumentos expuestos en la demanda y agregó que, el factor definitivo de orden legal para la adquisición del inmueble, fue el resultado de un procedimiento administrativo conforme a derecho que arrojó la viabilidad de su adjudicación¹⁶.

2.2.5.2. El apoderado del INCODER manifestó que el acto administrativo de revocación se encontraba debidamente motivado, teniendo en cuenta las facultades dispuestas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1992, razón por la cual solicitaba que se negaran las pretensiones de la demanda¹⁷.

2.2.5.3. Rodolfo y Violeta del Río González alegaron que el INCODER profirió la Resolución 00842 de 2012, por cuanto constató con suficiente material probatorio que la adjudicación que se hizo a la señora Benilda Ordóñez Racini se produjo por medios fraudulentos o irregulares. Esta habría afirmado ser "*campesina*", pese a estar demostrado que pertenecía a la junta directiva de la sociedad C.I. del Mar Caribe S.A., a quien posteriormente le vendió el predio adjudicado. Además, adujo llevar 30 años explotando económicamente el inmueble, pese a que tenía 32 años de edad al momento de realizar la solicitud de adjudicación¹⁸.

2.2.5.4. Finalmente, la señora Benilda Ordóñez Racini coadyuvó los cargos de nulidad de la demanda. No obstante, afirmó que el predio tenía la condición de baldío y, por tanto, la adjudicación que realizó el INCORA, mediante la Resolución 199 del 24 de marzo de 1992, se encontraba conforme a derecho. Por consiguiente, solicitó acceder a las pretensiones de la demanda¹⁹.

2.2.5.5. El Ministerio Público guardó silencio en esta oportunidad procesal.

2.4 Sentencia apelada

En sentencia del 3 de mayo de 2017, el Tribunal Administrativo del Magdalena negó las pretensiones de la demanda, toda vez que encontró probado que el predio Riomar, adjudicado por el antiguo INCORA, formaba parte de un inmueble de mayor extensión denominado La Alicia y, por consiguiente, no se trataba de un bien baldío del Estado sino de propiedad privada.

Advirtió, además, inconsistencias en el procedimiento de adjudicación, teniendo en cuenta que: *i)* la solicitante manifestó tener una explotación de 30 años sobre el predio Riomar, pero, al momento de realizar la solicitud, contaba con apenas 32 años de edad; *ii)* durante el procedimiento no se recibió un solo testimonio a partir del cual se pudiera inferir el cumplimiento de los requisitos legales para la adjudicación y, *iii)* la única inspección ocular que se practicó se llevó a cabo en

¹³ El litigio se fijó de la siguiente manera: "*La fijación del litigio propuesta por el Tribunal se basa de manera general en determinar ... si el INCODER incurrió en violación del debido proceso, derecho de contradicción y defensa y en falsa motivación tanto al ordenar el inicio del trámite de revocatoria directa en el caso concreto e incluso al expedir la Resolución 00842 de 2012, por medio de la cual se decide la solicitud de revocatoria directa contra una resolución de adjudicación*" (fs. 292 del cuaderno 1).

¹⁴ Audiencia de pruebas realizada los días 17 y 19 de marzo de 2015 (folios 367 a 368 y 390 a 391, C. 1).

¹⁵ Audiencia de 20 de abril de 2015, folio 434 del cuaderno 1.

¹⁶ Folios 465 a 480 del cuaderno 1.

¹⁷ Folio 435 a 438 del cuaderno 1.

¹⁸ Folio 439 a 449 del cuaderno 1.

¹⁹ Folio 450 a 464 del cuaderno 1.



presencia del funcionario del INCORA, su secretario y la señora Benilda Ordóñez Racini, sin haber constancia, siquiera, de la asistencia de los colindantes. En tales circunstancias, encontró que se configuraba el cargo por falsa motivación.

Aparte, descartó la violación del debido proceso en el trámite administrativo de revocación del acto de adjudicación, por cuanto la normativa aplicable para el caso concreto lo era la Ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 2669 de 1994, teniendo en cuenta que dicho trámite se inició el 1 de julio de 2011²⁰. Por último, condenó en costas a la parte demandante.

2.5 Recursos de apelación

2.5.1. El apoderado del extremo demandante formuló recurso de apelación, por medio del cual solicitó revocar la sentencia apelada, toda vez que, en su criterio: *i)* hubo una indebida valoración probatoria, teniendo en cuenta que el Tribunal reconoció derechos de propiedad privada con fundamento en una "simple" posesión efectiva de herencia, desconociendo, además, que los linderos del predio Riomar y La Alicia no concuerdan en sus medidas; *ii)* se violó el principio de necesidad de la prueba, dado que se omitió el análisis de material probatorio; finalmente, *iii)* se violó el principio de congruencia de la sentencia y, por consiguiente, el derecho de defensa y debido proceso, como quiera que no se verificó la naturaleza jurídica del bien objeto de revocatoria directa, ni se permitió recurrir la decisión con la que fue iniciada tal actuación administrativa²¹.

2.5.2. El apoderado de la señora Benilda Ordóñez Racini también formuló recurso de alzada y solicitó revocar la sentencia anterior, para lo cual insistió: *i)* en la violación del debido proceso, dado que el procedimiento de revocación directa se debió regir por la normativa vigente al momento de la adjudicación, esto es, la Ley 135 de 1961, Ley 30 de 1988 y el Decreto Reglamentario 2275 de 1988. Reiteró, además, *ii)* la violación del derecho de contradicción y defensa, como quiera que no se le permitió recurrir la decisión por medio del cual se dio inicio al trámite administrativo de revocación directa y, por último, *iii)*, cuestionó la motivación, pues, según ella, es claro que el predio adjudicado en su favor era un bien baldío de la Nación y no existía título de propiedad privada²².

2.6. Trámite procesal relevante en segunda instancia

2.6.1. Los recursos fueron **concedidos** por el Tribunal Administrativo del Magdalena mediante auto del 27 de junio de 2017²³ y **admitidos**, por esta Corporación, mediante auto del 22 de agosto del mismo año²⁴. En auto del 2 de mayo de 2018 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al agente del Ministerio Público para que rindiera su respectivo concepto²⁵.

2.6.1.1. Los apoderados del extremo demandante y de la señora Benilda Ordóñez Racini presentaron **alegatos de conclusión**, en los que solicitaron que se revocara la sentencia apelada y se negaran las súplicas de la demanda, para lo cual reiteraron los argumentos expuestos en sus respectivos recursos de apelación²⁶.

²⁰ Folios 494 y 505 del cuaderno principal.

²¹ Folio 520 a 534 del cuaderno principal.

²² Folios 536 a 559 del cuaderno principal.

²³ Folio 461 del cuaderno principal.

²⁴ Folio 579 del cuaderno principal.

²⁵ Folio 615 del cuaderno principal.

²⁶ Folios 649 a 658 del cuaderno principal.



2.6.1.2. Por su parte, el apoderado del INCODER solicitó confirmar la sentencia apelada y reiteró los argumentos expuestos en la contestación a la demanda. Agregó que el predio adjudicado no era un inmueble baldío, toda vez que el derecho de dominio había sido adquirido mediante sentencia de sucesión del 3 de agosto de 1949, lo cual, para esa época, constituía justo título de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 200 de 1936. Además, advirtió que la historia de la familia del Río González comenzó desde el momento en que los paramilitares, bajo amenaza, lograron que el predio La Alicia fuera abandonado por los legítimos titulares del derecho de dominio, escenario que fue aprovechado para *legalizar* el despojo a las familias campesinas²⁷.

2.6.1.3. El Procurador Primero Delegado ante esta Corporación —Dr. Nicolás Yepes Corrales— **rindió concepto** en el que solicitó confirmar el fallo desestimatorio apelado, porque las consideraciones expuestas en el acto demandado se encontraban respaldadas probatoriamente y, además, porque estaba claro que el predio no era un baldío sino de propiedad privada. A su juicio, no se encontró demostrada la violación al debido proceso, por cuanto se respetó en su integridad el procedimiento establecido en el Decreto 2664 de 1994²⁸.

2.7 Manifestación de impedimento

El Magistrado del Consejo de Estado, Dr. Nicolás Yepes Corrales, manifestó que se encuentra incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 12 del artículo 141 del Código General del Proceso (CGP), pues, en su calidad de Procurador Primero Delegado ante esta Corporación, emitió concepto en el proceso de la referencia. Tal impedimento fue aceptado por la Sala de Subsección en auto del 29 de julio de 2019²⁹. En consecuencia, el magistrado Yepes Corrales fue apartado del conocimiento del presente caso.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Presupuestos de la sentencia de mérito

3.1.1. La Sala procede a resolver el asunto, habida consideración de la **competencia** que le asiste para ello conforme a lo preceptuado en los artículos 150³⁰ y 152.10³¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ("CPACA"), dado que el proceso versa sobre la legalidad de actos administrativos relacionados con la adjudicación de bienes baldíos, distinto de los asuntos que conoce el Consejo de Estado en única instancia.

3.1.2. En cuanto al **término de caducidad**, se observa que la demanda fue presentada en tiempo, teniendo en cuenta el plazo previsto en el numeral 2, letra d, del artículo 164 del CPACA (4 meses contados desde la comunicación, notificación, ejecución o publicación, según el caso), aplicable al acto de revocación de la adjudicación de bienes baldíos, como lo ha reconocido esta Corporación³².

²⁷ Folios 668 a 683 del cuaderno principal.

En escrito separado se encuentra un escrito, denominado alegatos de conclusión, por medio del cual la Agencia Nacional de Tierras manifestó: "sea esta la oportunidad para ratificar la postura y los argumentos de mi representada, expuestos en el escrito de contestación de la demanda".

²⁸ Folios 616 a 629 del cuaderno principal.

²⁹ Folios 715 a 716 del cuaderno principal.

³⁰ Dicha norma establece: "El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos...".

³¹ "10. De la nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos".

³² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 6 de noviembre de 2020, exp. 65448.



En efecto, la Resolución 00842 del treinta y uno (31) de octubre de dos mil doce (2012) quedó ejecutoriada el siete (7) de noviembre del mismo año³³, por lo cual el término de caducidad vencía, en principio, el ocho (8) de marzo de dos mil trece (2013). Sin embargo, el cinco (5) de marzo de dos mil trece (2013) fue presentada solicitud de conciliación extrajudicial, faltando tres (3) días para que expirara el plazo de caducidad, y dicho término se reanudó el cinco (5) de junio de esa anualidad, fecha en la que fue expedida la constancia de no conciliación³⁴. Así las cosas, dado que la demanda fue presentada el seis (6) de junio de dos mil trece (2013)³⁵, para la Sala resulta claro que esta se formuló oportunamente, teniendo en cuenta que el plazo para demandar vencía el ocho (8) de junio de ese año.

3.1.3.1. De otra parte, las sociedades Corporaciones e Inversiones del Mar Caribe S.A.S. y CNR III LTD Sucursal Colombia están **legitimados en la causa por activa**, por cuanto resultaron afectadas con la Resolución 00842 del 31 de octubre de 2012. En efecto, la primera de ellas adquirió la propiedad del inmueble por venta que le realizó la señora Benilda Ordóñez Racini y, a su vez, aquella — Corporaciones e Inversiones del Mar Caribe S.A.S.— transfirió el derecho de dominio a la sociedad Diamond Coal 1 LTD Sucursal Colombia, quien, a su vez, le vendió la propiedad a la sociedad CNR III LTD Sucursal Colombia (antes Vale Coal Colombia LTD Sucursal Colombia)³⁶.

3.1.3.2. Respecto a la **legitimación en la causa por pasiva**, se encuentra acreditado que el acto de adjudicación demandado fue expedido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), que, en su momento, era un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, de conformidad con el artículo 1º del Decreto 1300 de 2003. No obstante, en el inciso segundo del artículo 1º del Decreto 1850 de 2006, se estableció a la Agencia Nacional de Tierras (“ANT”) como sucesora procesal del mencionado establecimiento público y, por consiguiente, se tendrá como legitimada en el proceso de la referencia³⁷. Dicha agencia especial pertenece al sector descentralizado de la rama ejecutiva, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, de conformidad con el artículo 1º del Decreto-ley 2363 de 2015.

3.1.3.3. Por su lado, Benilda Ordóñez Racini, Rodolfo y Violetta del Río González cuentan con interés directo en las resultas del proceso (por lo que fueron vinculadas al proceso en calidad de **terceros interesados**), por cuanto, la primera, es la adjudicataria dentro del proceso de adjudicación de baldío del predio Riomar y, los últimos, son los herederos de la señora Lola González del Río (legítima titular del predio adjudicado), quienes, además, solicitaron ante el INCODER la revocación del directa de tal acto de adjudicación³⁸.

³³ Folio 92 del cuaderno 1.

³⁴ Folio 75 y 76 del cuaderno 1.

³⁵ Folio 33 del cuaderno 1.

³⁶ Esto se corrobora con el certificado de tradición y libertad No. 222-18980 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Ciénaga, que folios 562 y 562 Vto. Anexo 3.

³⁷ Por medio de auto del 16 de octubre de 2020, el despacho reconoció a la Agencia Nacional de Tierras como sucesora procesal del hoy liquidado INCODER (folios 719 del cuaderno principal).

³⁸ Así lo dispuso el Tribunal Administrativo del Magdalena en auto del 16 de octubre de 2013 (folios 127 a 129 del cuaderno 1).



3.2. Problema jurídico

Teniendo en cuenta que la competencia de la Sala está determinada por las razones argumentativas y conceptuales expuestas en los recursos de apelación, la Sala analizará el siguiente problema jurídico:

¿Incurrió la sentencia apelada en una violación del debido proceso o derecho de defensa, al vulnerar el principio de necesidad de la prueba, valorar indebidamente los elementos de convicción allegados a la actuación y quebrantar el principio congruencia que debe gobernar en las decisiones judiciales?

Para el efecto, la Sala analizará, en primer lugar, los aspectos conceptuales del procedimiento de adjudicación de baldíos; en segundo lugar, estudiará el régimen jurídico aplicable para el procedimiento de revocación directa del acto de adjudicación de baldío; y, por último, examinará el caso en concreto, con el propósito de establecer si se incurrió en violación del debido proceso o si las razones expuestas en el acto cuestionado son razonables y objetivas para que esta Corporación mantenga su presunción de legalidad.

3.3. Análisis de la Sala

3.3.1. Del procedimiento de adjudicación de baldíos

El procedimiento administrativo de adjudicación en materia agraria tiene por objeto permitir y garantizar de manera efectiva el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que ocupan y explotan un predio baldío por un periodo de tiempo determinado. El legislador ha establecido las normas aplicables para la ocupación y para el aprovechamiento de estas tierras baldías, de la siguiente manera:

3.3.3.1. La Ley 160 de 1994³⁹ creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y, en su numeral 13, asignó al antiguo Incora [hoy Agencia Nacional de Tierras]⁴⁰ la función de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación. Dicha ley facultó a dicha entidad no solo para la administración de los terrenos baldíos, sino también para la adjudicación y adopción de medidas pertinentes cuando se presentara una indebida apropiación o irregularidades en las condiciones bajo las cuales fueron entregados, y estableció que la propiedad de este tipo de bienes se obtiene únicamente a través de título otorgado por el Estado.

En relación con la titulación de terrenos baldíos y la validez de los actos administrativos de adjudicación, el artículo 72 *ejusdem* dispuso que “no se podrán

³⁹ “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”.

⁴⁰ Es de anotar que el Decreto 1292 de mayo del 2003 ordenó la supresión y liquidación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora- y, mediante el Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder-, entidad que asumió las funciones de reforma agraria y desarrollo rural que se hallaban a cargo del Incora, disponiendo, en su artículo 24, que todas las referencias normativas que hicieran las disposiciones legales vigentes al Incora debían entenderse referidas al Incoder y que su patrimonio estaría constituido, entre otros, por los bienes y recursos que le transfirieran las entidades suprimidas del sector. Posteriormente, el Gobierno Nacional, a través del Decreto 1850 del 15 de noviembre de 2016, ordenó la supresión y liquidación del INCODER y dispuso, sobre la representación judicial del Instituto, que “...El INCODER en Liquidación, antes del cierre de su liquidación, entregará los procesos judiciales a la Agencia Nacional de Tierras o a la Agencia de Desarrollo Rural, según corresponda a sus respectivos objetos misionales, teniendo en cuenta el origen de la controversia judicial...”.



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” y, sin perjuicio de la adjudicación, “el INCORA 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 // En este caso, no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo” (destaca la Sala).

Así las cosas, el legislador estableció la posibilidad de que la administración pueda revocar directamente, y en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías expedidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes, para lo cual no es exigible el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, es decir, cuando no tenga regulación expresa en tal normativa, el procedimiento de revocación se debe surtir con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo (“CCA”). Por su parte, el Decreto 2664 de 1994 reglamentó el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y dictó los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.

3.3.3.2. Con posterioridad, fue expedida la Ley 1152 de 2007⁴¹ que reestructuró el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y dispuso que continuaría siendo un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera⁴², y que su objeto fundamental consistía en ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural⁴³. Dicha ley dotó de funciones nuevas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y derogó la Ley 160 de 1994, pero estableció, en su artículo 161, el procedimiento administrativo de revocación directa del acto de adjudicación de baldíos, con un contenido similar al de la norma derogada:

“Artículo 161. 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, salvo lo dispuesto para las zonas de desarrollo empresarial.

(...) Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, la entidad administrativa adjudicataria (sic) 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. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se

⁴¹ “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones...”.

⁴² “Artículo 18. Para el cumplimiento de los objetivos previstos en esta norma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, continuará siendo un Establecimiento Público del orden nacional que cuenta con personería jurídica, patrimonio autónomo e independencia administrativa, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, su domicilio está en la ciudad de Bogotá y contará con el número plural de dependencias que requiera para el cabal ejercicio de sus funciones en el orden territorial, en los términos de la presente ley”.

⁴³ “Artículo 20 El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, tendrá por objeto fundamental promover y apoyar la ejecución de la política establecida por el Ministerio de Agricultura para fomentar el desarrollo productivo agropecuario, forestal y pesquero en el medio rural, facilitar a la población campesina el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades, y propiciar la articulación de las acciones institucionales que forman parte del sistema nacional de desarrollo rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar los índices de calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país”.



surtirá con arreglo a las prescripciones del **Código de lo Contencioso Administrativo** (negrilla añadido).

3.3.3.3. Con todo, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la Ley 1152 de 2007 mediante la Sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009, por no haber surtido el procedimiento de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes. Frente a los efectos de esta decisión, la Corte dispuso que *“tiene los efectos ordinarios previstos en el artículo 45 de la Ley 270/96 – Estatutaria de Administración de Justicia –, es decir, **hacia futuro**”* (énfasis añadido).

3.3.3.4. En consecuencia, en virtud de la jurisprudencia en cita y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, las actuaciones que se hubieren iniciado en vigencia de la Ley 1152 de 2007 debían culminar con fundamento en dicha normatividad. Mientras, aquellos trámites iniciados con posterioridad a la declaración de inexecutable de la Ley 1152 de 2007 debían surtirse de acuerdo con la norma *revivida*, esto es, la Ley 160 de 1994 y su Decreto reglamentario 2664 de 1994.

Precisado lo anterior, la Sala analizará el procedimiento administrativo surtido por el Incoder, a fin de determinar si existió algún vicio o irregularidad que pudiera afectar la validez del acto acusado.

3.3.2. Régimen jurídico aplicable al procedimiento de revocación directa en el presente asunto

3.3.2.1. La figura de la revocación directa *“es una modalidad de desaparición de un acto administrativo, mediante la cual la administración decide, de oficio o a petición de parte, eliminar un acto anterior”*⁴⁴. Se encuadra dentro del contexto del derecho administrativo como una forma de autocontrol, porque proviene de la misma administración como consecuencia del examen que realiza sobre sus propias decisiones. Los motivos por los cuales la administración puede revocar sus actos tienen consagración expresa en la ley, pues no puede dejarse a su voluntad la definición los motivos para hacerlo, por cuanto atentaría gravemente contra la seguridad y estabilidad jurídica respecto de actos que consagran derechos subjetivos en cabeza de los administrados.

3.3.2.2. Pues bien, el procedimiento administrativo de revocación directa, que culminó con el acto administrativo acusado en el presente asunto —*Resolución 00842 del 31 de octubre de 2012*— inició con el auto de 1º de julio de 2011⁴⁵, esto es, en vigencia de la Ley 160 de 1994, teniendo en cuenta que para ese momento la Ley 1152 de 2007 ya había sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009.

Lo anterior supone, de entrada, que el primer argumento bajo el cual se pretende la nulidad del mencionado acto acusado no tiene vocación de prosperidad. En efecto, no se puede aplicar de forma ultractiva el contenido de las Leyes 135 de 1961, Ley 30 de 1988 y el Decreto Reglamentario 2275 de 1988, como pretende la señora Benilda Ordóñez Racini en su recurso de apelación, por cuanto *“las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir”*, conforme al artículo 40 de la Ley 153 de 1887.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 13 de abril de 2000, expediente 5363.

⁴⁵ Folios 228 a 233 del cuaderno 2 anexo.



3.3.2.3. Ahora bien, por medio de la sentencia C-255 de 2012⁴⁶, la Corte Constitucional se pronunció acerca de la revocación directa de los actos de adjudicación de baldíos al declarar exequibles los incisos 6º y 7º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, considerando, entre otras razones, que: *i)* el Legislador puede autorizar la revocación unilateral de los actos administrativos sin anuencia del administrado, *ii)* tal facultad de revocación, sin el consentimiento expreso del titular, responde a unos fines constitucionalmente válidos, en cuanto busca asegurar el cumplimiento de la función social de la propiedad, garantizar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios y promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, *iii)* solo es procedente respecto de actos manifiestamente ilegales o que conlleven la violación de requisitos sustantivos o materiales necesarios para ser adjudicatario y *iv)* el procedimiento de revocación de la adjudicación de baldíos no vulnera el artículo 29 de la Constitución, en la medida en que la norma que lo rige exige que 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 el acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, publicidad y contradicción.

Por su parte, la Ley 160 de 1994 dispone, entre otros aspectos, que: *i)* la propiedad de los terrenos baldíos sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado a través de la adjudicación por parte del Estado —de oficio o a solicitud de parte—, de manera que los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la condición de poseedores conforme al Código Civil (frente a la adjudicación por parte del Estado solo existe una mera expectativa)⁴⁷; y *ii)* el INCODER —hoy *Agencia Nacional de Tierras*— tiene la facultad de 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, caso en el cual no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular⁴⁸.

3.3.2.4. En línea con lo anterior, la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado ha precisado, de tiempo atrás, que el acto mediante el cual se revoca directamente la adjudicación de un bien baldío es de naturaleza agraria y no se puede confundir con los procesos de recuperación de bienes baldíos, pues su objeto, esencia y procedimientos difieren completamente en su integridad. Sobre el particular, ha explicado lo siguiente:

"(...) lo cierto es que tanto la Ley 160 como el Decreto 2664 diferencian y regulan, de forma independiente, los procedimientos entre sí de revocatoria directa y de reversión con los de recuperación de bienes baldíos, razón por la cual, no resultan asimilables tales procedimientos entre sí y, por consiguiente, mal podría entenderse que el acto de revocatoria directa de la resolución de adjudicación o de la resolución que decide el procedimiento de reversión, supongan el inicio o la culminación del procedimiento de recuperación de tales bienes. (...)"⁴⁹.

Lo anterior cobra relevancia, si se tiene en cuenta que la aplicación ultractiva de las Leyes 135 de 1961 y 30 de 1988 (así como del Decreto Reglamentario 2275 del mismo año), anteriores a la expedición de la Ley 160 de 1994, es una posibilidad

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-255 del 29 de marzo de 2012, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio

⁴⁷ Artículo 65.

⁴⁸ Artículo 72 ibidem.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, auto de enero 29 de 2010, exp. 11001-03-26-000-2009-00081-00 (37152).



que se estableció en el artículo 60 del Decreto 2664 de 1994⁵⁰, únicamente para las situaciones definidas o consumadas en vigencia de leyes anteriores, siempre y cuando, se tratara de procedimientos de titulación de baldíos o recuperación de bienes indebidamente ocupados, dentro de los cuales, claramente, no se enmarca el supuesto que suscita el proceso de la referencia, por cuanto se un acto de revocación directa de la adjudicación de un baldío respecto del cual no cabe ninguna interpretación extensiva, analógica o *a fortiori*, para abrir la posibilidad de la aplicación ultractiva de aquellas normas, como lo pretende la señora Benilda Ordóñez Racini en su recurso de alzada, ya que esta revocación, además, fue regulada expresamente en la Ley 160 de 1994 —que fue reglamentada con el decreto referido— la cual, en su artículo 72 previó que podría producirse, “*en cualquier tiempo*”, sin el consentimiento del titular.

3.3.2.5. Precisado lo anterior y, una vez desestimado este punto de la apelación, la Sala procederá a determinar si en el presente asunto se incurrió en una violación del debido proceso y si el acto cuestionado adolece de falsa motivación.

3.3.3. Violación al debido proceso

3.3.3.1. El derecho fundamental al debido proceso está previsto expresamente en la Carta Política con la enunciación de unos elementos mínimos que deben ser respetados por las autoridades en todos los ámbitos. En efecto, el artículo 29 superior contempla que nadie podrá ser juzgado sino “*con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio*” y que toda persona tiene derecho a la defensa, “*a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho*”. Así mismo, indica el precepto constitucional que el debido proceso “*se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”, lo cual incluye aquellas que se adelanten en el ejercicio de la actividad agraria del Estado. Por esta razón, su aplicación y garantía deben ser de aplicación inmediata.

3.3.3.2. En el presente caso, el procedimiento administrativo que debía adelantarse para darle trámite a la solicitud de revocación directa de la Resolución de adjudicación 199 del 24 de marzo de 1992, era el establecido en la Ley 160 de 1994 y su Decreto Reglamentario 2664 del mismo año.

En efecto, en el capítulo IX del Decreto 2664 de 1994, denominado “*De la revocación Directa de las Resoluciones de Adjudicación*”, se estableció que⁵¹:

i) El Incora podía revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo y sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas desde la vigencia de la Ley 30 de 1988 y las que se expidieran a partir de la Ley 160 de 1994, cuando se estableciera la violación de normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente (art. 39 *ejusdem*). La revocación podía ser solicitada por los interesados o por el Ministerio Público, aun cuando se hubiere acudido ante los tribunales para

⁵⁰ Dicha norma establece: “En los procedimientos de titulación de baldíos o de recuperación de los indebidamente ocupados, iniciados antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994, las situaciones jurídicas definidas o consumadas bajo la vigencia de la ley anterior, lo mismo que los efectos producidos por tales situaciones antes de que entrara a regir la ley nueva, quedan sometidos a la Ley 135 de 1961 y los Decretos 2275 de 1988 y 1265 de 1977, con las modificaciones introducidas hasta la Ley 30 de 1988”.

⁵¹ Procedimiento establecido antes de la derogatoria que dispuso el artículo 75 del Decreto 1465 de 2013.



demandar su nulidad y el restablecimiento del predio, siempre y cuando no se hubiere admitido la demanda (art. 40 *ejusdem*).

ii) Con fundamento en el expediente de adjudicación, la solicitud de revocación directa y las pruebas allegadas, correspondía conformar un *informativo* y dictar providencia motivada, en que la que se iniciara el trámite de revocación directa. Tal providencia debía indicar las posibles violaciones a la Constitución, la ley o reglamentos que rigen la materia, y tenía que notificarse de forma personal al Procurador Agrario, al titular del derecho de dominio y al peticionario de la revocación, con el fin de hacer valer sus derechos (art. 41 *ejusdem*). De no ser posible la notificación personal, se dejaría constancia de ello y se procedería al emplazamiento mediante edicto, el cual se tenía que fijar por el lapso de cinco (5) días en lugar público de la oficina correspondiente; de no comparecer, procedía la designación de curador *ad litem* (art. 41 *ejusdem*).

iii) Dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la providencia por medio de la cual se dio inicio al procedimiento de revocación directa, las partes podían solicitar y aportar las pruebas que consideraran pertinentes. Vencido dicho término, la entidad podía decretar las pruebas que considerara procedentes, para lo cual debía señalar un término de diez (10) días hábiles (art. 42 *ejusdem*).

iv) Cuando el recurrente alegara propiedad privada sobre el inmueble, se debía confrontar los linderos y las cabidas del predio titulado —mediante *inspección ocular*—, con miras a determinar si el predio objeto del trámite corresponde al mismo que fue adjudicado. Para ello, se debía tener en cuenta, además, la prueba documental que repose en el expediente (art. 43 *ejusdem*).

v) Vencido el término y practicadas las pruebas, se decidirá sobre la procedencia de la revocación, mediante resolución motivada que será notificada en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo y **contra la cual no procede recurso alguno por la vía gubernativa** (art. 43 *ejusdem*).

vi) Ejecutoriada la providencia que revoque la resolución de adjudicación, el predio respectivo vuelve al dominio de la Nación con el carácter de baldío, salvo que la causa de la revocación haya sido el reconocimiento, por parte de la entidad, de la condición de propiedad privada del terreno respectivo (art. 44 *ejusdem*).

3.3.3.3. Pues bien, al valorar en conjunto el material probatorio allegado al expediente, la Sala encuentra acreditado lo siguiente:

3.3.3.3.1. Por medio de la Resolución 199 del 24 de marzo de 1992, el INCORA adjudicó a la señora Benilda Ordóñez Racini, en su condición de ocupante del terreno baldío denominado Riomar, un predio ubicado en el municipio de Ciénaga, departamento del Magdalena, con un área seis (6) hectáreas, seis mil quinientos setenta y dos metros cuadrados (6572 m²), identificado por los siguientes linderos:

"(...) el predio colinda así: NORTE: Con Adolfo de la Peña en 93.20 mts del #5 al #6. Con Mario Ceballos en 67.70 Mts del #6 al #8. Este: con Jorge Gneco en 477.50 mts., del #8 al #19. SUR: Con el río Córdoba en 177.85 mts., del #19 al #1. OESTE: Con el mar Caribe en 640.90 mts., del #1 al #5 y encierra".

En la parte resolutive del acto administrativo, entre otras cosas, se ordenó que el adjudicatario se abstendría *"de realizar actos o contratos que impliquen la tradición,*



gravámenes o limitaciones del derecho de dominio sobre el predio objeto de la presente adjudicación⁵². El 6 de abril de 1992, el acto de adjudicación fue inscrito en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ciénaga, bajo el folio No. 222-18980⁵³.

3.3.3.3.2. Mediante escrito de 26 de mayo de 2011, los señores Violetta y Rodolfo Antonio del Río González presentaron ante el INCODER solicitud de revocación directa de la mencionada Resolución 199 del 24 de marzo de 1992, toda vez que el predio adjudicado formaba parte de un lote de mayor extensión adquirido por los solicitantes en sucesión de la señora Lola González del Río. Adicionalmente, expresaron que el procedimiento administrativo de adjudicación presentaba inconsistencias, en tanto la solicitante era una alta directiva de la sociedad C.I. del Mar del Caribe S.A. y no una simple campesina, como afirmó en la solicitud de adjudicación⁵⁴.

3.3.3.3.3. El 1 de julio de 2011, el INCODER ordenó iniciar el trámite de revocación directa de la Resolución 199 del 24 de marzo de 1992 —acto de adjudicación— y vinculó a la señora Benilda Ordóñez Racini⁵⁵, a la sociedad Vale Coal 1 LTD Sucursal Colombia (hoy CNR III LTD Sucursal Colombia)⁵⁶, al Procurador Judicial Ambiental y Agrario del Magdalena⁵⁷, y a los solicitantes Violetta y Rodolfo Antonio del Río González⁵⁸.

3.3.3.3.4. Según escrito de fecha 23 de enero de 2012, la señora Benilda Ordóñez Racini se opuso a la revocación del acto de adjudicación y formuló recurso de reposición contra el auto del 1 de julio de 2011, toda vez que, según su dicho, había poseído debidamente el predio por más de 30 años y cumplió a cabalidad con los requisitos legales para su adjudicación. Agregó que la decisión no se podía modificar, toda vez que, sobre la misma, se predicaba la intangibilidad del acto administrativo en tanto creó una situación jurídica, particular y concreta; y que el INCODER no era competente para "*investigar, calificar y sancionar la ocurrencia de los vicios*"⁵⁹, pues tal competencia radica única y exclusivamente en las autoridades jurisdiccionales⁶⁰.

3.3.3.3.5. El apoderado de la sociedad Vale Coal Colombia LTD Sucursal Colombia (hoy CNR III Ltd Sucursal Colombia) también formuló recurso de reposición contra el auto del 1 de julio de 2011, toda vez que, en su criterio, no estaba probado que la adjudicación se hubiere producido por medios ilegales y, en consecuencia, no era procedente la revocación directa del acto de adjudicación. Adicionalmente, solicitó vincular a la sociedad Corporaciones e Inversiones del Mar Caribe S.A.S., como quiera que fue la que le transfirió el derecho de dominio sobre el predio rural denominado Riomar⁶¹.

3.3.3.3.6. Por auto del 5 de julio de 2012, el INCODER rechazó por improcedentes los recursos de reposición formulados por la señora Benilda Ordóñez Racini y la sociedad Vale Coal Colombia Ltda. Sucursal Colombia, como quiera que, sobre el

⁵² Folio 100 del cuaderno anexo 1.

⁵³ Folio 198 del cuaderno anexo 1.

⁵⁴ Folios 137 a 148 del cuaderno anexo 1.

⁵⁵ Notificada personalmente, por conducto de su apoderado judicial, el 17 de enero de 2012 (folio 350 del cuaderno anexo 2).

⁵⁶ Notificada personalmente el 10 de enero de 2012 (folio 263 del cuaderno anexo 2).

⁵⁷ Notificado personalmente el 2 de diciembre de 2011 (folio 257 del cuaderno anexo 2).

⁵⁸ Notificado personalmente el 18 de julio de 2011 (folio 236 del cuaderno anexo 2).

⁵⁹ Folio 355 del cuaderno anexo 2.

⁶⁰ Folios 354 a 364 del cuaderno anexo 2.

⁶¹ Folios 282 a 303 del cuaderno anexo 2.



auto del 1 de julio de 2011 —que ordenó iniciar el trámite de revocación directa— no procedía recurso alguno, conforme al procedimiento establecido en el Decreto 2664 de 1994. Además, ordenó la vinculación a la sociedad Corporaciones e Inversiones del Mar Caribe S.A.S.⁶², la cual fue debidamente notificada el 17 de septiembre de 2012⁶³.

3.3.3.3.7. El 27 de agosto de 2012, el INCODER abrió el proceso a pruebas y decretó como tales las documentales aportadas por la sociedad Vale Coal Colombia Ltd Sucursal Colombia y la señora Benilda Ordóñez Racini, así como la práctica de la inspección ocular al predio que fue adjudicado. Para el efecto, solicitó la intervención de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena y de la Dirección Marítima de Portuaria—Capitanía de Puerto de Santa Marta (DIMAR)⁶⁴.

A la diligencia de inspección ocular realizada el 25 de septiembre de 2012, asistieron, entre otros: la Procuradora Agraria y Judicial Ambiental del Magdalena; el delegado de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena -CORPAMAG-; personal del INCODER; el señor Rodolfo del Río González y el apoderado de las Sociedades Corporaciones e Inversiones del Mar Caribe S.A.S., CNR III LTD Sucursal Colombia y de la señora Benilda Ordóñez Racini. En dicha diligencia se ordenó el levantamiento de un informe topográfico, realizado por un topógrafo del INCODER, en el cual se consignó:

*“Se realizó un informe perimetral y se tomaron los puntos suficientes en campo, que nos permitieran identificar los linderos del predio denominado Riomar y de un lote de terreno de mayor extensión delimitado por el Mar Caribe el Río Córdoba y el predio ocupado por CNR LTD SUCURSAL COLOMBIA. Una vez descargada la información y con las ayudas tecnológicas de los software Autocad 2012, Arc Gis 9.3 y Google Earth, se hizo la superposición del plano de la adjudicación y el polígono levantado, determinándose lo siguiente: ‘Que el predio Riomar, adjudicado por el Incora a la señora Benilda Ordóñez Racini, mediante Resolución No. 199 del 24 de marzo de 1992, con un área de 6 Has. 6572 M2, se encuentra incluido dentro de un lote de mayor extensión alinderado, así: Tomando como punto de partida el detalle No. 28 Coordenadas Planas X=982109.00 m.E y Y=1712318.00 Mn., situado al Noroeste, donde concurren las colindancias entre: La desembocadura del Río Córdoba, El Mar Caribe y el lote en referencia (...) **El lote así alinderado tiene una cabida superficial de 10 Has 7280 M2**”⁶⁵ (destaca la Sala).*

Para corroborar la superposición existente entre el predio adjudicado y el de mayor extensión, se anexó el siguiente plano topográfico:

⁶² Folios 423 a 424 del cuaderno anexo 2.

⁶³ Folio 264 del cuaderno anexo 2.

⁶⁴ Folios 446 a 450 del cuaderno anexo 2.

⁶⁵ Folios 300 y 301 del cuaderno anexo 2.

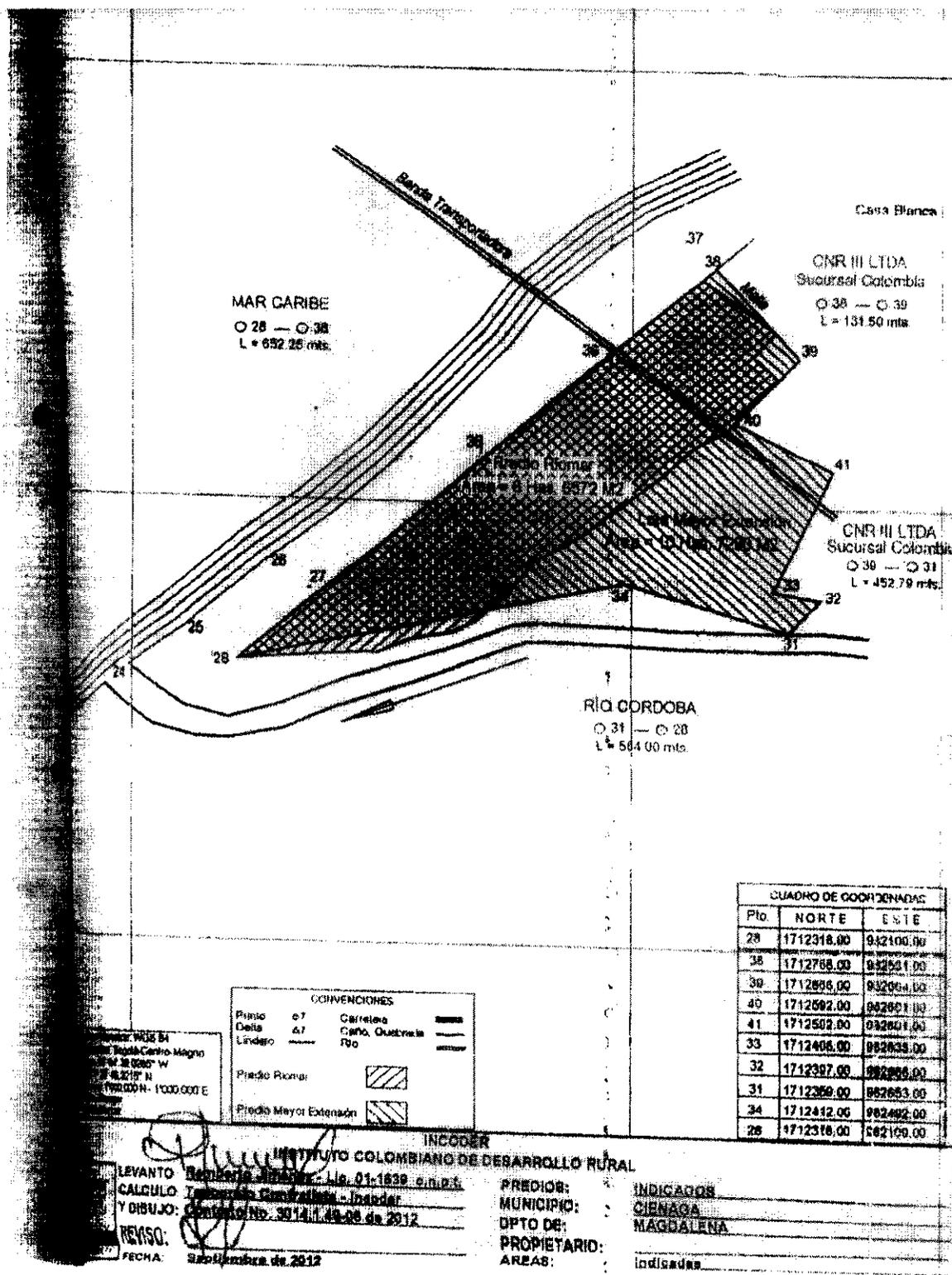


Ilustración 1. Cálculo topográfico, obrante a folio 303 del cuaderno anexo 3. Posteriormente, como resultado de la inspección se concluyó:

"a. De conformidad con lo observado en la visita practicada al predio RIOMAR, se concluye que se identificó el predio por la confluencia de la desembocadura del Río Córdoba y el Mar Caribe.

"b. El predio no se explota agropecuariamente sino industrialmente (sic) con exportación de carbón mineral"⁶⁶.

⁶⁶ Folio 308 del cuaderno anexo 3.



3.3.3.3.8. El apoderado de las sociedades Vale Coal Colombia LTD Sucursal Colombia y de la señora Benilda Ordóñez Racini presentó un escrito mediante el cual manifestó estar en “desacuerdo” con el mencionado informe técnico. Sin embargo, en este no se observan razones o argumentos con los que se controvertan los aspectos definidos en el informe técnico. En dicho escrito, el mencionado apoderado expresó:

“(…) frente al caso nos ocupa se ha entendido que cuando los administrados son titulares de derecho adquiridos o de situaciones particulares y concretas debidamente consolidadas, abrigan la muy comprensible y justificada confianza de que unos y otras van a mantenerse y respetarse hacia el futuro. Es un asunto inequívoco que cuando el Estado vulnera derechos adquiridos y quebranta la estabilidad de dichas situaciones en el fondo está defraudando también la confianza de los administrados. Es así como también en derecho comparado se contempla esta hipótesis al señalarse la inconsistencia de que la retirada de aquellas situaciones objetivas de carácter favorable defraudan la confianza legítima”⁶⁷.

3.3.3.3.9. Lo propio hizo la sociedad Corporaciones e Inversiones del Mar Caribe S.A.S., quien manifestó que “*el uso y destinación actual del inmueble objeto de la adjudicación no constituye violación alguna a las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente*”, por cuanto la “*utilización exclusiva, por un término de 20 años, de las playas, los terrenos de bajamar y zonas marítimas accesorias (...), se ejerce, pues, dentro de una situación totalmente ajustada al ordenamiento legal*”⁶⁸ [se refiere a la explotación del carbón mineral].

3.3.3.3.10. Una vez concluido el trámite probatorio del procedimiento administrativo, el INCODER profirió la Resolución 00842 de 31 de octubre de 2012, por medio de la cual revocó la Resolución 199 de 24 de marzo de 1992 (acto de adjudicación). En dicho acto administrativo se consideró lo siguiente (se transcribe conforme obra, inclusive con errores o erratas):

“(…) se constató los linderos y el área geográfica correspondiente al predio RIOMAR adjudicado por el extinto INCORA mediante resolución 00199 del 24 de marzo de 1992 y la ubicación física del predio rural denominado LA ALICIA y una vez confrontados y efectuadas la medida topográfica del predio, se comprobó la coincidencia entre estos, teniendo para ello la prueba documental que reposa en el expediente, pues de conformidad con los planos aportados dentro del presente trámite, el perito designado en su concepto estableció que el predio RIOMAR, adjudicado mediante resolución 00199 del 24 de marzo de 1992 forma parte física del predio rural denominado FINCA LA ALICIA, por cuanto son coincidentes en sus medidas y linderos.

“Ocupa el predio RIOMAR, en este momento la SOCIEDAD DE COMERCIALIZACIÓN INTERNACIONAL DEL MAR CARIBE S.A.S., quien no tiene relación con el solicitante de la REVOCATORIA. Y según dictamen del ingeniero agrónomo [se omite nombre], el predio de conformidad con lo observado, en la visita practicada al predio RIOMAR, se concluye que se identificó, el predio por la confluencia de la desembocadura del río Córdoba y el Mar Caribe. Y que el predio no se explota agropecuariamente, sino industrialmente, con la explotación del carbón mineral.

“(…) cómo es posible que los funcionarios del extinto INCORA que intervinieron en la diligencia de Inspección Ocular, no pudieron constatar con

⁶⁷ Folio 298 del cuaderno anexo 3.

⁶⁸ Folios 309 y 310 del cuaderno anexo 3.



colindante o vecino alguno las pruebas esbozadas por ella [se refiere a la señora Benilda Ordóñez Racini], sobre todo que empezó la explotación económica del predio a los dos (2) años de nacida, como consta en la solicitud de adjudicación, ya que no existe un solo testimonio en el trámite administrativo, ni se aportó otro medio de prueba del cual se pueda inferir la conclusión que condujo a tener por reunidos los requisitos exigidos, para acceder a la adjudicación solicitada; por cuanto el proceso administrativo no cumplió con los trámites legales y en consecuencia la motivación es falsa y por ende debe proceder a la revocatoria directa de la resolución 199 del 24 de marzo de 1992⁶⁹ (destaca la Sala).

3.3.3.4. Pues bien, a partir de los antecedentes referidos, la Sala concluye que el procedimiento administrativo de revocación directa del acto de adjudicación del predio Riomar se ajustó a los parámetros formales y materiales establecidos en la normativa vigente, esto es, la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2664 de 1994, por cuanto se vinculó a las sociedades Vale Coal 1 LTD Sucursal Colombia (hoy CNR III LTD Sucursal Colombia) y Corporaciones e Inversiones del Mar Caribe S.A.S, así como a la señora Benilda Ordóñez Racini [ver, numerales 3.3.3.3.3, 3.3.3.3.4, y 3.3.3.3.6 *supra*], quienes tuvieron la oportunidad de solicitar pruebas y ejercer su derecho de defensa en relación con estas, al tanto que la resolución que puso fin a la actuación administrativa estuvo debidamente motivada, pues, entre otras cosas, *i)* comprobó que el inmueble adjudicado formaba parte de un lote de mayor extensión denominado La Alicia; *ii)* encontró demostrado que el inmueble estaba siendo explotado de forma industrial y con un fin distinto para el que fue adjudicado —agropecuario— y, por último, *iii)* advirtió una serie de inconsistencias que se presentaron durante el procedimiento administrativo de adjudicación, por cuanto no se recibió un solo testimonio ni se aportó otro medio de prueba que permitiera inferir el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para la adjudicación.

Así las cosas, para esta colegiatura no se vulneró derecho alguno relacionado con el debido proceso, en el trámite administrativo de la revocación directa, porque está demostrado que el extinto INCODER realizó los trámites correspondientes para verificar si el predio cuestionado efectivamente era baldío y adjudicable. De hecho, con ese fin, el INCODER decretó y practicó una inspección ocular con presencia del señor Rodolfo Antonio del Río González, la Procuradora Agraria y Judicial Ambiental del Magdalena, el delegado de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena —CORPAMAG—, personal del INCODER y el apoderado de la señora Benilda Ordóñez Racini, así como de las sociedades Corporaciones e Inversiones del Mar Caribe S.A.S. y CNR III LTD Sucursal Colombia, cuyo objeto era determinar la superposición o no del predio adjudicado, lo cual efectivamente se pudo comprobar en tal diligencia. Además, durante el procedimiento administrativo tanto las sociedades demandantes como la señora Benilda Ordóñez Racini estuvieron debidamente representadas por apoderado, sin que observe, se insiste, vulneración alguna al debido proceso.

Adicionalmente, lo actos que iniciaron y culminaron el procedimiento no eran susceptibles de impugnación administrativa alguna, conforme el procedimiento dispuesto en los artículos 41, 42 y 43 del Decreto 2664 de 1994, razón por cual fueron negados por el INCODER dada su improcedencia. La misma suerte se predica para el traslado del informe técnico, respecto del cual tampoco procedía recurso alguno en vía gubernativa, por no encontrarse consagrado en la misma normativa. Por tales razones, la Sala confirmará la sentencia apelada por este aspecto.

⁶⁹ Folios 572 y 573 del cuaderno anexo 3.



3.3.4. La falsa motivación

3.3.4.1. En relación con los presupuestos para la configuración de la causal de nulidad por falsa motivación, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que tiene ocurrencia cuando: *i)* se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública; *ii)* los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas; *iii)* porque el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y, *iv)* porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión⁷⁰. La validez del acto administrativo depende, entre otros elementos, de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado; en otros términos, que corresponda a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la toma de la decisión de que se trate, por lo que se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso.

La motivación, entonces, constituye uno de los elementos esenciales o fundamentos de legalidad del acto administrativo, a tal punto que cuando se pretermite, o cuando se demuestra que las razones que sustentan la decisión no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida dado que lo expresado en el acto administrativo no corresponde con la realidad⁷¹. Por tanto, es preciso que la autoridad pública exponga siempre clara y verazmente el motivo de sus decisiones, no solo como garantía de respeto a los derechos del administrado afectado con lo resuelto, sino porque es deber de las entidades estatales cumplir y atender los principios constitucionales que dan fundamento al Estado Social de Derecho.

3.3.4.2. Para la Sala, la Resolución 00842 del 31 de octubre de 2012, no adolece de algún vicio que pueda afectar su validez, por cuanto guardó congruencia con lo solicitado en el trámite de revocación, valoró en conjunto las pruebas recaudadas, argumentó las razones de su decisión y dejó claro que la revocación procedía legalmente, porque: *i)* el predio adjudicado mediante la resolución 199 del 24 de marzo de 1992 forma parte física del predio rural denominado La Alicia, por cuanto son coincidentes en sus medidas y linderos, *ii)* el predio Riomar se encuentra ocupado por la sociedad del Mar Caribe S.A.S., quien no tiene relación alguna con el solicitante de la revocación, *iii)* dicho inmueble no se explota agropecuariamente, para lo cual fue destinado, sino de forma industrial con la explotación de carbón mineral, y *iv)* precisó un serie de inconsistencias en que incurrió el personal del antiguo INCORA al momento de realizar la adjudicación, pues no se recibió un solo testimonio ni se aportó otro medio de prueba que permitiera inferir el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley para la adjudicación⁷².

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 11 de julio de 2019, radicado 25000-23-24-000-2012-00509-01.

⁷¹ Al respecto, se ha explicado: "La motivación de las decisiones de la administración, y entre ellas las del Presidente de la República, garantiza 'la transparencia en la actividad pública' porque 'pone de manifiesto la vinculación de la administración al ordenamiento jurídico y [...] porque también permite el control de la actividad administrativa por parte de la opinión pública, como extensión del principio de publicidad del artículo 209 de la C. P. en la parte que consagra: 'La función administrativa está al servicio de los intereses generales', y del artículo 123 en la parte que indica: 'Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad'. Luego, existiendo el deber de motivar toda decisión de la administración, el hecho de no hacerlo implica que ella es ilegal y por consiguiente cualquier determinación que se tome con fundamento en tal acto injurídico, también lo será". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 12 de noviembre de 2014, exp. 28.505.

⁷² Folio 566 a 574 del cuaderno anexo 3.



Además, se advierte la procedencia de la revocación directa, por cuanto la señora Benilda Ordóñez Racini mintió al momento de realizar la solicitud de adjudicación. En efecto, no se trataba de un simple campesina como lo adujo en la solicitud inicial, sino que, por el contrario, *i)* era miembro de la junta directiva de la sociedad "C.I. del Mar Caribe S.A."⁷³, a quien posteriormente le vendió el predio adjudicado⁷⁴ y *ii)* adujo tener 30 años de explotación económica del inmueble, pese a que, en la misma solicitud de adjudicación, manifestó contar con 32 años de edad; esta última circunstancia cuando menos raya en lo irracional, para no afirmar que se trató de una situación irregular permitida al interior del antiguo INCORA.

Desde esta perspectiva, para la Sala es claro que el predio Riomar nunca fue baldío, por lo que no era posible adjudicarlo a la señora Benilda Ordóñez Racini y, mucho menos, teniendo en consideración las irregularidades que se presentaron durante el trámite administrativo de adjudicación y que se han dejado consignadas en el presente fallo.

3.3.4.3. De otra parte, es de anotar que obran en el expediente dos certificaciones del registrador de Instrumentos Públicos del municipio de Ciénaga, Magdalena, en las que consta que el predio registrado con matrícula inmobiliaria No. 222-6025 (correspondiente al inmueble denominado La Alicia), no tiene títulos de propiedad inscritos hasta antes de la solicitud de adjudicación realizada en 1992. No obstante, para la Sala resulta irrelevante determinar si el predio adjudicado tenía títulos de propiedad o no, para aquella época, pues en esta controversia no se está discutiendo la posesión o el derecho de dominio frente al inmueble, sino su naturaleza de bien baldío. Este no es un proceso que tenga por objeto discutir la pertenencia o la reivindicación del derecho de dominio, sino que, por el contrario, se encuentra circunscrito a determinar si el inmueble es o no baldío y si, en efecto, el acto cuestionado adolece de vicio de ilegalidad.

3.3.4.4. En este escenario, resulta claro que el proceso de revocación directa se surtió de conformidad con las normas vigentes para la época y que, respecto de su motivación, no se halla falsedad o reticencia alguna. Todo lo contrario, el acto se encuentra ajustado a derecho y la revocación directa no solo era procedente, sino que, además, era necesaria, máxime si se tienen en cuenta las irregularidades advertidas durante el trámite administrativo de adjudicación. En consecuencia, se confirmará la sentencia apelada, pero por las razones expuestas en precedencia.

IV. COSTAS

Teniendo en cuenta que el recurso presentado por el extremo demandante no prosperó, la Sala la condenará en costas de segunda instancia de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP (50% para la sociedad Corporaciones e Inversiones del Mar Caribe S.A.S. y 50% para la sociedad CNR III LTD Sucursal Colombia). Se liquidan las agencias en derecho de segunda instancia en dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes de acuerdo con los criterios y tarifas señaladas por el Acuerdo PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. Lo anterior, en consideración a la naturaleza, calidad y duración de la gestión desplegada en el trámite de esta instancia.

⁷³ Certificado de existencia y representación que obra a folio 55 del cuaderno 1. Asimismo, se indica en el acta No. 48, del 26 de marzo de 1996, que obra a folio 56 del mismo cuaderno.

⁷⁴ Anotación No. 2 del certificado de tradición y libertad 22218980, que obra a folio 562 del cuaderno 1.



Radicado: 47001 23 33 000 2013 00149 01 (59774)
Demandante: Corporación e Inversiones del Mar Caribe S.A.S.
y CNR III LTD Sucursal Colombia

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

FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo del Magdalena el 3 de mayo de 2017, que negó las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: CONDÉNASE EN COSTAS al extremo demandante (50% para la sociedad Corporaciones e Inversiones del Mar Caribe S.A.S. y 50% para la sociedad CNR III LTD Sucursal Colombia) y a favor de la parte demandada (Agencia Nacional de Tierras). Por Secretaría, liquídese según lo dispuesto en el artículo 366 del CGP e inclúyase, por concepto de agencias en derecho de segunda instancia, la suma de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la presente providencia, conforme a lo indicado en la parte motiva.

TERCERO: Por secretaría, **DEVUÉLVASE** a la parte actora la suma consignada para gastos del proceso o su remanente si los hubiere.

CUARTO: En firme esta providencia, por Secretaría **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, Notifíquese, Cúmplase

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Magistrado

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Aclaro voto