

CAPÍTULO 5

LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS AGRARIOS EN LA LEY 1152 DE 2007

5.1 ASPECTOS GENERALES

La nueva ley 1152 de Reforma Agraria, expedida el 25 de julio de 2007, deroga la ley 160 de 1994 y recoge los procedimientos agrarios dispersos en la anterior legislación agraria en su título VII, y sus decretos reglamentarios.

Conservando los fines de interés social y utilidad pública, así como los destinatarios de la ley sumándole a estos la población en condiciones de desplazamiento forzado a la cual dedica un capítulo exclusivo y que para efectos de los procedimientos administrativos se constituyen en un sujeto especialmente protegido.

En general se podría decir que además de incluir un nuevo sujeto destinatario de la ley y establecer un nuevo régimen de competencias, los procedimientos agrarios para el acceso a las tierras siguen siendo sustancialmente los mismos.

Estos son:

1. El procedimiento de Adquisición Directa de tierras.
2. El procedimiento de Clarificación de la propiedad y Deslinde de tierras.
3. El procedimiento de Extinción del Dominio.
4. El proceso de Adjudicación de Baldíos.
5. El Procedimiento de caducidad (actuación unilateral del Estado).
6. El Proceso de Reversión.

7. El procedimiento de Recuperación de Baldíos indebidamente ocupados.
8. El procedimiento de expropiación

Hasta la fecha, como se señaló inicialmente, han sido reglamentados los procedimientos de clarificación y deslinde mediante Decreto 4983 del 28 de diciembre de 2007, y lo relativo a la administración, tenencia y disposición de los terrenos baldíos nacionales, y procedimientos para su adjudicación, reserva, reversión y recuperación mediante Decreto 230 de 2008 y lo relativo a la extinción del derecho de dominio mediante Decreto 639 del 4 de marzo de 2008.

Como se ilustra más adelante, los procedimientos de adquisición, clarificación, deslinde o delimitación y extinción de dominio, son competencia de la nueva Unidad Nacional de Tierras - UNAT; mientras que los que tienen que ver con la adjudicación, reversión, y recuperación de baldíos, siguen en cabeza del Instituto Nacional de Desarrollo Rural – INCODER.

A continuación explicamos en qué consiste cada procedimiento:

5.2 PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS AGRARIOS

5.2.1 PROCEDIMIENTO PARA LA ADQUISICIÓN DIRECTA DE TIERRAS

5.2.1.1 OBJETO

Artículo 135, en concordancia con el artículo 71 de la ley 1152 de 2007.

En cumplimiento del interés social y la utilidad pública, las entidades que en ejercicio de sus funciones lo requieran, podrán adquirir mediante negociación directa los predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que formen parte de las entidades de derecho público, en los siguientes casos:

- El Ministerio del Interior y de Justicia para las comunidades negras e indígenas que no las posean o cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente;

- La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, para dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;
- El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, para reubicar a las personas que sean propietarias de predios ubicados en zonas de reserva forestal o ambiental, o en las zonas de amortiguamiento de Parques Nacionales o en estos últimos.
- La UNAT, cuando se trate de “predios improductivos”, para estimular el mejoramiento de la productividad y la estabilidad de la producción. Teniendo en cuenta que el predio tenga vocación productiva; que existan indicios verificables de la falta de aprovechamiento; y que no se trate de predios ubicados en zonas de reserva forestal, ambiental o ecológica y/o bosques naturales. Esto sin perjuicio de la declaratoria de extinción en caso de que proceda.

5.2.1.2 PROCEDIMIENTO

1. Práctica de las diligencias necesarias para la identificación, calificación de la aptitud y valoración de los predios rurales correspondientes.
2. El precio máximo de negociación será el fijado en el avalúo comercial y el precio mínimo será dado entre comparar el más bajo valor del avalúo comercial, el valor de establecimiento del proyecto productivo y el valor propuesto por el vendedor y será este mínimo que se dará como la primera oferta de compra.
3. La autoridad competente formulará oferta de compra a los propietarios del predio mediante oficio que será entregado personalmente, o en su defecto le será enviado por correo certificado a la dirección que aparezca registrada en el expediente, o en el directorio telefónico. Si no pudiere comunicarse la oferta en la forma prevista, se entregará a cualquier persona que se hallare en el predio, y se oficiará a la Alcaldía del

lugar de ubicación del inmueble, mediante telegrama que contenga los elementos esenciales de la oferta, para que se fije en lugar visible al público durante cinco (5) días, contados a partir de su recepción, con lo cual quedará perfeccionado el aviso y surtirá efectos ante los demás titulares de derechos reales constituidos sobre el inmueble.

4. La oferta de compra deberá inscribirse en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo correspondiente, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en que se haya efectuado la comunicación.
5. El propietario dispone de un término de diez (10) días, contados a partir de la fecha en que quede perfeccionada la comunicación, para aceptarla o rechazarla. Dentro del mismo término y por una sola vez, podrá objetar el avalúo por error grave, o cuando hubiere sido expedido con antelación superior a un año. Las objeciones al avalúo inicial, o su actualización, serán diligenciadas por peritos diferentes a los que hubieren intervenido con anterioridad.
6. Si hubiere acuerdo respecto de la oferta de compra, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, que deberá perfeccionarse mediante escritura pública en un término no superior a dos meses, contados desde la fecha de su otorgamiento.
7. Se entenderá que el propietario renuncia a la negociación directa y rechaza la oferta de compra, cuando no manifiesta su aceptación expresa dentro del término previsto para contestarla. También se entiende rechazada la oferta cuando su aceptación sea condicionada, salvo que la autoridad competente considere atendible la contrapropuesta de negociación, o el propietario no suscriba la promesa de compraventa, o la escritura pública que perfeccione la enajenación, dentro de los plazos previstos.
8. Agotada la etapa de negociación directa, conforme a lo contemplado en el inciso anterior, mediante resolución motivada, la autoridad competente ordenará adelantar la

expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él, con arreglo al proceso establecido en el Capítulo V de este Título.

5.2.1.3 PROHIBICIONES

- a) No procede la adquisición directa cuando se trate de predios ubicados en resguardos indígenas, de propiedad colectiva, de extensión inferior a 10 UAF, de propiedad de mujeres campesinas jefes de hogar en estado de desprotección económica y social, ni respecto de predios propiedad de población desplazada forzosamente por los actores armados.
- b) “El Gobierno Nacional se abstendrá de autorizar o subsidiar los procedimientos de negociación directa o de expropiación previstos en esta ley, si los predios rurales respectivos se hallaren invadidos, ocupados de hecho, o cuya posesión estuviere perturbada en forma permanente por medio de violencia.”

5.2.1.4 DERECHO DE OPCIÓN PRIVILEGIADA

Consiste en que las entidades financieras están obligadas a dar a la autoridad interesada en la expropiación la primera opción de compra de los predios rurales que hayan recibido o reciban a título de dación en pago por la liquidación de créditos hipotecarios, o que hubieren adquirido mediante sentencia judicial.

La autoridad competente dispondrá de un (1) mes para ejercer el derecho de opción privilegiada de adquirirlos, vencido el cual la entidad financiera quedará en libertad para enajenarlos. Serán absolutamente nulos los actos o contratos que se celebren con violación de lo dispuesto en esta norma, y los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos no podrán autorizar e inscribir escrituras públicas que contengan la transmisión del dominio a terceros, mientras no se protocolice la autorización expresa y escrita de la autoridad competente, en los casos de desistimiento, o la declaración juramentada del representante legal del intermediario financiero, de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto, cuando hubiere mediado silencio administrativo positivo.

5.2.2 PROCEDIMIENTO DE CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD Y DESLINDE DE TIERRAS

5.2.2.1 OBJETO

Consiste en dar claridad en los casos en que fuere necesario, a la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad con el objeto de identificar las que pertenecen a la Nación, es así como la Unidad de Tierras está investida de poderes jurídicos para calificar y definir la eficacia jurídica de los títulos y demás documentos que en relación con el derecho de propiedad presenten los particulares.

El procedimiento de clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, podrá iniciarse oficiosamente por la Unidad, a solicitud del Procurador Ambiental y Agrario, de una autoridad pública, o cuando se presente un conflicto sobre el dominio público territorial con cualquier persona natural o jurídica.

Como acabamos de anotar la finalidad de este procedimiento apunta hacia definir claramente a favor de un particular o del Estado la situación jurídica de los predios en los que existieren dudas respecto a su propiedad, por lo cual el particular debe al inicio del procedimiento acreditarla sumariamente.

La propiedad privada se demuestra mediante la exhibición de cualquiera de los siguientes documentos:

1. El título originario expedido por el Estado, mientras no haya perdido o no pierda su eficacia legal. Constituyen título originario expedido por el Estado o emanado de este, los siguientes:

a) Todo acto administrativo, legalmente realizado y traducido en un documento auténtico, por medio del cual el Estado se haya desprendido del dominio de determinada extensión territorial;

b) Todo acto civil realizado por el Estado, en su carácter de persona jurídica, y por medio del cual se haya operado legalmente el mismo fenómeno de constitución o transferencia del dominio de determinada extensión territorial perteneciente a la Nación.

La enumeración anterior no es taxativa y, por consiguiente, son títulos originarios expedidos por el Estado, o emanados de este, fuera de los indicados en los dos ordinales anteriores, los demás que conforme a las leyes tengan tal carácter.

2. Cualquiera otra prueba, también plena, mientras no haya perdido o no pierda su eficacia legal, de haber salido el derecho de dominio sobre el terreno, legítimamente, del patrimonio del Estado.

3. Los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. La razón de ser de esta exigencia según Jurisprudencia del Consejo de Estado apunta a: *“la Sala reitera la interpretación efectuada por esta Corporación, según la cual y teniendo en cuenta la finalidad buscada por ella, no puede entenderse que en ella se exija una titulación que abarque los 20 años anteriores a la vigencia de la ley 200 de 1936, lo cual no tendría ningún sentido o finalidad jurídica, debiendo entenderse por el contrario “() en el sentido de que ésta debe superar el término máximo consagrado en la ley para que los derechos del propietario se extingan y correlativamente un poseedor pueda adquirirlos. De este modo quien alega propiedad debe estar amparado por una titulación que pueda oponerse a cualquier posesión que pueda tener dichos efectos jurídicos”*

(Ponencia de la Dr Maria Elena Giraldo Gomez, sección tercera, del 11 de Agosto de 2005,

Rad: **08001-23-31-000-1991-00268-01(15070)**

Lo dispuesto en el inciso anterior, sobre pruebas de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados o destinados para cualquier servicio o uso público.

Lo anterior con respecto al suelo, pero vale la pena aclarar que tales disposiciones no tienen aplicación ninguna respecto del subsuelo y así lo reitera el artículo 139 de la ley.

5.2.3 PROCEDIMIENTO DE CLARIFICACIÓN

5.2.3.1 Etapa previa

a. Estudio de los documentos solicitados por la Unidad a los presuntos propietarios, los aportados por los interesados en que los procedimientos se adelanten y los que oficiosamente obtenga la entidad.

b. Análisis del material cartográfico.

c. Práctica de visita previa al inmueble. Dejando acta en la que conste identificación, ubicación, explotación económica, situación de tenencia, colindantes, y en general, toda la información que fuere obtenida durante la diligencia.

5.2.3.2 Resolución inicial.

Si no resulta plenamente probada la propiedad privada, mediante resolución motivada el Director Ejecutivo de la Unidad ordenará iniciar el procedimiento respectivo. En caso contrario, se ordenará archivar el expediente.

5.2.3.3 Inscripción y notificación de la resolución.

Para fines de publicidad, las resoluciones que inicien los procedimientos de clarificación de la propiedad o delimitación de las tierras del dominio de la Nación, ordenarán su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo que corresponda a la ubicación del bien, si este se hallare inscrito, sino está inscrito se ordenará la apertura del respectivo folio de matrícula inmobiliaria y la inscripción del acto administrativo, como medida cautelar. Los Registradores devolverán a la Unidad el original de la providencia con la respectiva constancia de anotación.

A partir de la apertura de la matrícula, las actuaciones que se surtan en los procedimientos de clarificación de la propiedad, o de delimitación de las tierras del dominio de la Nación, serán oponibles a terceros.

La resolución inicial se notificará al agente del Ministerio Público Agrario, al presunto propietario en los procedimientos de clarificación de la propiedad, y a quienes crean tener algún derecho en los procesos de deslinde. Si agotadas las diligencias necesarias no fuere posible realizar la notificación en forma personal a los interesados, el notificador deberá dejar constancia de ello en el informe respectivo, indicando los motivos que le impidieron realizarla, y la Unidad procederá a emplazarlos mediante edictos que serán fijados simultáneamente por el término de diez (10) días cada uno, en lugar público de las oficinas de la Unidad donde se adelante el procedimiento, y en la secretaría de la alcaldía municipal donde se halle situado el inmueble, respectivamente.

Adicionalmente, el notificador de la Unidad fijará una copia del edicto en lugar visible del sitio de acceso al predio, salvo que se impidiere hacerlo, de lo cual dejará constancia escrita que se anexará al expediente.

Cumplidas las anteriores formalidades, si los interesados no se presentan dentro de los tres (3) días siguientes a la desfijación del edicto, se les designará un curador ad litem.

Contra la resolución que ordena comenzar los procedimientos de clarificación de la propiedad, y de deslinde de las tierras del dominio de la Nación, no procede ningún recurso por la vía gubernativa, por tratarse de un acto preparatorio.

5.2.3.4 Pruebas

En firme la providencia a la cual hace referencia el artículo anterior, dentro de los cinco (5) días siguientes podrán los interesados y el Procurador Ambiental y Agrario aportar y solicitar pruebas, sin perjuicio de que la Unidad decrete otras de oficio.

Cumplido el plazo anterior, la Unidad Nacional de Tierras Rurales dispondrá la práctica de las pruebas que, de acuerdo con la ley, y la naturaleza y finalidades de cada uno de los procedimientos, sean conducentes y pertinentes.

5.2.3.5 Inspección ocular

Con intervención de dos (2) peritos. La Unidad debe señalar los asuntos sobre los cuales debe versar la inspección, dentro de los cuales incluirá la ubicación e identificación del predio, la explotación económica, la situación de tenencia, así como todos los demás que se encuentren relacionados con asuntos o hechos particulares que deben ser objeto del dictamen de los peritos, teniendo en cuenta la naturaleza y propósitos de los procedimientos de clarificación de la propiedad y deslinde de las tierras del dominio de la Nación.

La carga de la prueba corresponde a los particulares.

5.2.3.6 Dictámenes

Se rendirán por escrito, en forma clara, precisa y fundamentada, dentro de los cinco (5) días siguientes a la finalización de la actuación.

5.2.3.7 Traslado y contradicción del dictamen

El agente del Ministerio Público Agrario y los interesados contarán con el término de tres (3) días para solicitar que se aclare o complemente u objetar el dictamen por error grave, precisando los motivos y las pruebas en que funden su petición. Cuando la solicitud de aclaración o complementación de los dictámenes requiera una nueva visita al predio, la Unidad señalará un término adicional para la rendición del dictamen.

5.2.3.8 Notificaciones

Todos los actos de trámite o preparatorios, salvo las resoluciones que inicien los procedimientos de que trata este Decreto, serán notificados por medio de anotación en estado.

5.2.3.9 Resolución final

Sólo podrá declarar:

- a. Que en relación con el inmueble objeto de la actuación, no existe título originario del Estado.
- b. Que se posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal.
- c. Que se acreditó propiedad privada por la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos, otorgados por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, según lo previsto en esta ley (10 años).
- d. Que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble.
- e. Que los documentos aportados por los interesados se refieren a bienes no adjudicables, o que se hallan reservados, o destinados a un uso o servicio público.
- f. Que la superficie de los terrenos objeto del procedimiento, excede la extensión legalmente adjudicable.

En la providencia final se prevendrá que los derechos de los poseedores materiales quedarán a salvo, conforme a la ley civil, cuando se declare que, respecto del predio intervenido se acreditó propiedad privada o que salió del patrimonio del Estado. En este evento, también se ordenará cancelar la inscripción en el registro de la resolución que inició el procedimiento.

5.2.4 PROCEDIMIENTO DE DESLINDE

5.2.4.1 Etapa previa.

5.2.4.2 Resolución inicial.

5.2.4.3 Inscripción y notificación de la resolución.

5.2.4.4 Pruebas.

5.2.4.5 Inspección ocular.

5.2.4.6 Dictámenes.

5.2.4.7 Traslado y contradicción del dictamen.

El procedimiento es igual que para la clarificación agregándole:

5.2.4.8 Levantamiento topográfico con la redacción técnica de linderos.

5.2.4.9 Bienes objeto del procedimiento. Habrá lugar a adelantar el procedimiento de deslinde, entre otros, respecto de los siguientes bienes del dominio de la Nación:

- a. Los bienes de uso público.
- b. Las tierras baldías donde se encuentren las cabeceras de los ríos navegables.
- c. Las costas desiertas.
- d. Las islas de los ríos y lagos que sean ocupadas y desocupadas alternativamente por las aguas en sus creces y bajas periódicas.
- e. Los terrenos que han permanecido inundados o cubiertos por las aguas por un lapso de diez (10) años o más.
- f. Los lagos, ciénagas, lagunas y pantanos de propiedad nacional.
- g. Las tierras recuperadas o desecadas por medios artificiales y otras causas, cuyo dominio no corresponda por accesión u otro título a particulares.
- h. Los terrenos de aluvión que se forman en los puertos habilitados.
- i. Los demás bienes que sean considerados del dominio del Estado.

De conformidad con el artículo 37 de la Ley 1152 de 2007, se exceptúan los playones, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la Nación, así como las sabanas comunales y las cuencas de los ríos, en los cuales los procedimientos de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación por indebida ocupación serán adelantados por las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales.

5.2.4.10 Resolución final

5.2.4.11 Notificación al agente del Ministerio Público Agrario y a los interesados en los términos señalados en el artículo 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y contra esta

providencia sólo procede el recurso de reposición, el cual podrá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, según lo establecido en el numeral 9 del artículo 128 del citado Código, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria de la resolución definitiva.

5.2.4.12 Inscripción en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria.

5.2.4.13 Cancelación de inscripción.

En el evento de que se declare que no hay lugar a decretar el deslinde, en la providencia respectiva se ordenará cancelar la inscripción en el registro de la resolución que dispuso iniciar la actuación administrativa.

5.2.5 PROCEDIMIENTO DE EXTINCIÓN DEL DOMINIO

5.2.5.1 OBJETO

Artículos 144 y siguientes de la ley 1152 de 2007 en concordancia con el 128 y 131 de la misma y decreto 639 de 2008.

Uno de los antecedentes más remotos de esta acción los encontramos en la ley 135 de 1961 conocida como la reforma social agraria, desde entonces su filosofía según jurisprudencia del Consejo de Estado se basa en “el principio del bien común y armoniza

da, de una parte, con la conservación y uso del interés social y, de otra, en la necesidad de extender el ejercicio del derecho a la propiedad a otros sectores de la población rural colombiana.

Dicha reforma se basó, entre otros, en la implementación de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico, en las tierras sub utilizadas; fomentar la adecuada explotación económica, por medio de programas de distribución ordenada y de aprovechamiento racional de la tierra; en la

creación de condiciones para que los pequeños arrendatarios y aparceros tuvieran fácil acceso a la propiedad de la tierra y elevar así el nivel de vida de la población campesina”

(Sentencia proferida el 25 de enero de 2001, por la sección tercera del Consejo de Estado, Dr Maria Elena Giraldo Gomez, Rad: 9672)

Este procedimiento se establece como una prerrogativa a favor del Estado, en cabeza actualmente de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, con el fin de recuperar para su patrimonio aquellos predios rurales sobre los cuales:

- 1) Se ha dejado de ejercer la posesión por parte del titular, en los términos de esta ley durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito.
- 2) Igualmente se declarará la extinción del dominio cuando, a la fecha en que empiece a regir esta ley (25 de julio de 2007), hubiere transcurrido un lapso de tres (3) años de in explotación del inmueble, o si dicho término se cumpliera dentro de la vigencia de esta norma.
- 3) Cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente. En este caso el proceso de extinción del dominio será adelantado oficiosamente por el Ministerio de Ambiente, vivienda y desarrollo Territorial, el Director General de la correspondiente Corporación Autónoma Regional o del Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios. (Art. 152).

Para estos efectos, se entenderá que hay deterioro o perjuicio sobre los recursos naturales renovables y del ambiente, cuando se realizan conductas o se producen abstenciones que los destruyen, agotan, contaminan, disminuyen, degradan, o cuando se utilizan por encima de los límites permitidos por normas vigentes, alterando las calidades físicas, químicas o biológicas naturales, o se perturba el derecho de ulterior aprovechamiento en cuanto este convenga al interés público. La extinción del derecho de dominio procederá sobre la totalidad o la porción del terreno afectado por las respectivas conductas o abstenciones nocivas. (Art.153).

5.2.5.2 PROHIBICIONES

1. La extinción de dominio no procederá en los casos de predios de resguardos indígenas, los de propiedad colectiva de comunidades negras y los demás que de acuerdo con la Constitución Nacional ostenten la calidad de imprescriptibles, inalienables e inembargables.

2. También están exentas de la regla sobre extinción del dominio, las extensiones que dentro del año inmediatamente anterior a la fecha en que se practique la inspección ocular, se encontraban económicamente utilizadas de acuerdo con las disposiciones de la presente ley, y cumpliendo las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente. (Art. 149)

5.2.5.3 PROCEDIMIENTO (Art. 145 ley 1152 de 2007 y Decreto 639 de 2008)

5.2.5.3.1 ETAPA PREVIA

1. En esta etapa la Unidad de Tierras o la entidad respectiva se encarga de reunir información tendiente a determinar la viabilidad de iniciar el procedimiento de extinción de dominio, para lo cual debe analizar los documentos que acrediten la titularidad del predio, certificados de tradición y libertad y demás documentos necesarios para identificar jurídica y materialmente el inmueble. También se deben realizar visita al predio con el fin de practicar inspecciones oculares para verificar la explotación económica y tenencia entre otros. Si al concluir esta etapa la entidad determina fundadamente que no se dan las condiciones para iniciar el procedimiento, así se hace saber mediante auto motivado que ordena archivar el expediente

5.2.5.3.2 INICIACIÓN.

Superada la etapa previa y establecidas las causas de orden legal que dan origen al trámite de extinción de dominio, la entidad expide una resolución motivada ordenando iniciar el procedimiento.

5.2.5.3.3 INSCRIPCIÓN

Para efectos de publicidad, la resolución que inicie el procedimiento será inscrita en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente. Quien adquiera derechos reales a partir de este registro, asumirá desde entonces las diligencias en el estado en que se encuentren.

5.2.5.3.4 NOTIFICACIÓN

La resolución que ordena iniciar el procedimiento se notifica personalmente al agente del Ministerio Público Agrario, al propietario y los terceros con derechos reales sobre el inmueble.

Si no es posible realizar la notificación personal, se realiza a través de edicto que dura fijado por 10 días en un lugar visible de la entidad que realiza el procedimiento, de la secretaría de la alcaldía del lugar y del sitio de acceso al predio en cuestión si fuera posible. Si a pesar de lo anterior no concurre el propietario se le nombra un curador ad litem. En adelante las resoluciones diferentes a esta, salvo que la finaliza el procedimiento, se notifican por anotación en estados.

5.2.5.3.5 PRUEBAS

Los términos probatorios no podrán exceder de 30 días hábiles, los cuales comenzaran a contarse desde el día siguiente al de la última notificación que se hubiere hecho de la providencia que ordena iniciar el procedimiento o a la desfijación del edicto emplazatorio según el caso.

La Unidad Nacional de Tierras dispondrá, de oficio o a petición de parte, la práctica de las pruebas que, de acuerdo con la ley, la naturaleza y finalidades del procedimiento, sean conducentes y pertinentes.

En el Procedimiento, en todo caso se debe ordenar la práctica de una inspección ocular tendiente a determinar la clase de explotación económica, la clase de cultivos, el estado de tenencia del predio.

Los dictámenes serán rendidos por dos peritos contratados por la Unidad, si el dictamen es solicitado por el particular este es el encargado de sufragar los gastos dentro de los 3 días siguientes a la ejecutoria del auto que lo ordene, si los solicitantes no desembolsan los gastos en los términos previstos, se entenderán que desisten de la petición y la Unidad dispondrá oficiosamente que la prueba pericial se lleve a cabo con la participación de dos funcionarios expertos de la entidad que no dependan de quien ordene la prueba y su dictamen debe manifestarse sobre algunos puntos específicos y técnicos contemplados en el artículo 15 del decreto 369 de 2008.

Tanto en las diligencias administrativas de extinción del derecho de dominio, como en los procesos judiciales de revisión, la carga de la prueba corresponde al propietario. Al respecto, señala la Jurisprudencia del Consejo de Estado, cómo ha de entenderse la imposición al particular de probar la explotación económica y así en sentencia emitida por la sección tercera el 14 de Diciembre de 1977 se expuso: *“Aunque la prueba de la explotación económica, según la ley, pese sobre el propietario, dentro del proceso administrativo de extinción del dominio, ello ha de entenderse que es necesario cuando el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, da por establecido en las visitas previas, el abandono del predio referido, **más no cuando tales diligencias apenas demuestran una inadecuada explotación o un abandono parcial**, circunstancias reguladas en la ley de reforma agraria como motivos determinantes de una forma de pago, en caso de expropiación, distinta al pago que debe hacerse de zonas adecuadamente explotadas, para que no genere la extinción del dominio. Para que este fenómeno ocurra, a tenor de las leyes 200 de 1936, 100 de 1944 y 4ª de 1973, es preciso que se configure **el abandono de la propiedad rural, por carencia de actos de señor y dueño**, durante diez, quince o treinta años, según la disposición aplicable”*

(Sentencia proferida el 25 de enero de 2001, por la sección tercera del Consejo de Estado, Dr Maria Elena Giraldo Gomez, Rad: 9672 en la cual se menciona la sentencia de 14 de Diciembre de 1977)

Cuando se trate de probar aprovechamiento de la tierra con ganados, en superficies cubiertas, de pastos, naturales, será indispensable demostrar de manera suficiente el aprovechamiento económico o la realización de inversiones durante el término fijado para la extinción del dominio (tres años).

Lo cultivado por colonos que no hayan reconocido vínculo de dependencia con el propietario, o autorización de este, no se tomará en cuenta para los efectos de demostrar la utilización económica de un fundo. (Art. 147).

5.2.5.3.6 TRaslado y Contradicción del Dictamen

Del dictamen se correrá traslado al Agente del Ministerio Público Agrario, al propietario y demás interesados por el término de tres (3) días hábiles, dentro de los cuales podrán solicitar que se aclare o complemente u objetarlo por error grave, especificando los motivos y las pruebas en que se funden su petición. Si se solicita su complementación o aclaración, La Unidad ordenará que se efectúe dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a la expedición del auto que la disponga, y si se requiere una nueva visita al predio, la Unidad señalará termino adicional para la rendición del dictamen.

5.2.3.5.7 RESOLUCIÓN FINAL

La resolución final se debe dictar dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al vencimiento del término probatorio. Contra dicha resolución que declare que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio privado sólo proceden el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, según lo previsto en el numeral 8 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. La demanda de revisión deberá presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente. Si no se presenta la demanda de revisión en el término indicado, o si aquella fuere rechazada, o la sentencia del Consejo de Estado negare la revisión demandada, la Unidad

procederá a remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente copia de la resolución que decretó la extinción del dominio privado, para su inscripción y la consecuente cancelación de los derechos reales constituidos sobre el fundo.

Las tierras aptas para la producción económica que reviertan al dominio de la Nación en virtud de la declaratoria de extinción del derecho de dominio, ingresarán con el carácter de baldíos y se adjudicarán por parte del Incoder, previo traslado de la Unidad a este Instituto. (Art. 148).

5.2.5.3.8 MEDIDA CAUTELAR

El artículo 146 de la ley 1152 de 2007 consagra la figura de la “expropiación administrativa”, como una especie de medida cautelar que le permite a la Unidad, por razones de interés social y utilidad pública tomar posesión de un fundo o de porciones de este antes de que se haya fallado el proceso judicial de revisión del procedimiento de extinción del dominio, adelantando la expropiación de la propiedad respectiva. El valor de lo expropiado, que será determinado por avalúo que será el valor del avalúo comercial determinado por el IGAC, permanecerá en depósito a la orden del Tribunal competente hasta cuando quede ejecutoriada la sentencia. Si el fallo confirma la resolución acusada, los valores consignados se devolverán al Instituto. Si por el contrario, la revoca o reforma; el juez ordenará entregar al propietario dichos valores más los rendimientos obtenidos por estos, en la proporción que corresponda.

5.2.5.3.9 LA REVISIÓN ANTE EL CONSEJO DE ESTADO:

En los juicios de revisión que se sigan ante el Consejo de Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 145 numeral 3, la inspección judicial que se practique estará encaminada a verificar el estado de producción que existía, o el incumplimiento que se estableció de las normas del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y disposiciones que lo complementan, *en la fecha de la diligencia de inspección ocular*. Por lo tanto, los peritos dictaminarán, en caso de encontrarse un aprovechamiento productivo en el fundo, o un estado de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales o del ambiente ajustado a la ley, si estas situaciones son anteriores o por el contrario posteriores al momento de

la inspección ocular que se practicó dentro de las diligencias administrativas de extinción del dominio adelantadas por el Instituto.

Si de la inspección judicial y del dictamen pericial se deduce que la producción económica, o el estado de conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y de preservación del ambiente son posteriores a la fecha de la diligencia de inspección ocular que practicó el Instituto, el Consejo de Estado no podrá tener en cuenta esas circunstancias para efectos de decidir sobre la revisión del acto administrativo. Pero el valor de las mejoras posteriores que se acrediten, será pagado por la Entidad administrativa correspondiente en la forma que establezca el reglamento.

5.2.6 PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS

Como se explicó anteriormente, el procedimiento de adjudicación de terrenos baldíos establecido en la ley 1152 de 2007, fue recientemente reglamentado mediante decreto 230 de 2008.

5.2.6.1 OBJETO

Sea lo primero recordar que de conformidad con los artículos 675 del Código Civil y 44 del Código Fiscal son baldíos, y en tal concepto pertenecen a la Nación, todas las tierras situadas dentro de los límites territoriales del país que carecen de otro dueño, y las que habiendo sido adjudicadas con ese carácter, hubieren vuelto al dominio del Estado por causas legales.

En el caso de las personas naturales, la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial satisfacer las necesidades del ocupante, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; cuando se trate de la adjudicación a las personas jurídicas públicas o privadas previstas en la Ley 1152 de 2007, la finalidad principal se encamina a satisfacer necesidades colectivas y/o de servicio público en favor de la comunidad.

El mismo, constituye el único modo de adquirir el dominio sobre las tierras de la nación, de manera que la posesión conforme al Código Civil, no genera más que una mera expectativa, por lo tanto no podría adquirirse por prescripción.

Al respecto vale anotar que los bienes baldíos en estricto sentido jurídico no se poseen sino se ocupan, esto, si miramos la posesión como el fenómeno jurídico en el cual la ley permite que bajo ciertas circunstancias el predio poseído pase al dominio del poseedor por disposiciones del código civil, mas no por la discrecionalidad de una entidad pública en este caso el Incoder, como sucede con la ocupación la cual como se anotaba solo genera una mera expectativa.

Así se desprende de la jurisprudencia del Consejo de Estado, sección tercera, en sentencia del 11 de Agosto de 2005, de la cual se extrae” Se desprende de lo anterior que el bien que sale del patrimonio del Estado o que nunca le perteneció, no puede ser adquirido a través del medio de la "ocupación", el cual como se vio está previsto únicamente para las tierras baldías y que la adquisición de un bien de propiedad privada opera a través de otros modos, como la prescripción adquisitiva especial contemplaba en el artículo 12 de la ley 200 de 1936 y finalmente que el legislador previó la posibilidad de que un bien de dominio privado ingrese al dominio del Estado con el carácter de baldío, para lo cual será necesario que previamente el Estado declare la extinción del dominio privado, en los eventos en los que se deja de ejercer la posesión sobre el terreno en la forma establecida”

5.2.6.2 REQUISITOS

Sin embargo el hecho de la ocupación previa por mas de cinco (5) años, en tierras con aptitud agropecuaria o forestal que se estén utilizando productivamente, conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, es **requisito indispensable** para la adjudicación de baldíos.

Artículo 158 inc. 2 “En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y utilización productiva previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior

de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso.”

Las personas naturales, las empresas comunitarias previstas en el Decreto 561 de 1989 y las cooperativas campesinas que soliciten la titulación de un terreno baldío, deberán radicar el formulario correspondiente debidamente diligenciado con sus documentos anexos así como dar cumplimiento a los requisitos establecidos en el decreto 230 de 2008, que trae un listado extenso y taxativo de toda la información que debe aportar el interesado, como, Nombres y apellidos, edad, cédula, manifestación bajo gravedad de juramento si están obligados a declarar renta, caso en el cual se debe anexar como prueba de la explotación económica, si con anterioridad ha sido adjudicatario o ha enajenado baldíos, si es poseedor o dueño de otros predios en el territorio Nacional.

En relación con el predio también hay una serie de requisitos, por ejemplo, hay que acreditar que porcentaje del mismo ha sido explotado, siendo exigencia de la ley 1152 que se demuestre mínimo la explotación sobre las dos terceras partes, también hay que identificar el predio en cuanto a su ubicación, extensión aproximada, colindantes, calidad de baldío, clase de explotación realizada.

5.2.6.3 TERRENOS BALDÍOS NO ADJUDICABLES

- a) Los situados dentro de un radio de quinientos (500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables.
- b) Los situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas de reserva ambiental o de Parques Nacionales Naturales. Las zonas de reserva ambiental hacen referencia a las áreas de conservación y protección ambiental señaladas en el numeral 1 del artículo 4 del Decreto 3600 de 2007.

- c) Los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación económica y social para el país, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.
- d) Aquellos en los cuales se encuentran las cabeceras de los ríos navegables.
- e) Las costas desiertas.
- f) Las islas marítimas.
- g) Los que se encuentren en las zonas que presenten alto riesgo para la localización de asentamientos humanos por amenazas o riesgos naturales o por condiciones de salubridad.

5.2.6.4 PERSONAS A QUIENES ESTA PROHIBIDA LA ADJUDICACIÓN (Art. 160 y ss)

- a) La persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a quinientos salarios mínimos mensuales legales, salvo las organizaciones, cooperativas o asociaciones sin ánimo de lucro y de minorías étnicas y lo previsto para las zonas de desarrollo empresarial en el Capítulo IV del Título IV de esta ley.
- b) Las personas naturales que hubiesen tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de los organismos y entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Desarrollo Rural, dentro de los cinco (5) años anteriores a la fecha de la solicitud de adjudicación. Esta disposición también será aplicable a las personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hayan tenido las vinculaciones o las calidades mencionadas con los referidos organismos públicos.
- c) Las 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. Para ello el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.

5.2.6.5 OTRAS PROHIBICIONES

Los terrenos inicialmente adjudicados,

- No pueden comprarse si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por el Consejo Directivo para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o zona.
- No pueden darse como aporte a una sociedad si se consolida a favor de esta la propiedad del predio.
- No pueden venderse por el adjudicatario.
- No podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el Incoder como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta ley y las que determine el Consejo Directivo del Incoder mediante reglamentación.

Todas estas prohibiciones persisten por término de cinco (5) años, al cabo de los cuales el predio podrá ser libremente enajenado o gravado. (Art.162)

5.2.6.6 PROCEDIMIENTO

- 1) **ETAPA PREVIA:** En esta etapa el Incoder revisa que el solicitante no concurra en alguna de las circunstancias antes anotadas que impedirían la adjudicación
- 2) **INICIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO.** Si del estudio de la solicitud se establece que esta cumple con los requisitos legales, reglamentarios y los que expida el Consejo Directivo del Incoder, mediante auto motivado el funcionario competente la aceptará, dispondrá adelantar la actuación y llevará a cabo las siguientes diligencias:

*. Comunicar dicha providencia al interesado, al Agente del Ministerio Público Agrario, a los colindantes y al Director de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el municipio donde se halle ubicado el inmueble.

* Publicar la solicitud de adjudicación de la siguiente forma:

* El Incoder publicará por cinco (5) días hábiles el aviso de la solicitud en un lugar visible de la dependencia donde se adelante el procedimiento y en lugar visible de la alcaldía en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble objeto del trámite;

*El peticionario publicará simultáneamente el aviso por dos (2) veces, con un intervalo no menor de cinco (5) días hábiles, en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de ubicación del inmueble, entre las 7 de la mañana y las 10 de la noche, o en su defecto, en un periódico de amplia circulación en la región en donde se halle ubicado el predio.

.

* Realizar la diligencia de inspección ocular, la cual comprenderá la identificación predial. En esta diligencia participará un perito del Incoder para efectos de verificar lo relacionado con la explotación económica del inmueble. La identificación predial se realizará por funcionarios del Incoder,

*3) **INSPECCIÓN OCULAR.** Concluida la etapa publicitaria, se practicará la diligencia de Inspección ocular.

*. Durante este trámite cualquier tercero podrá formular oposición a la solicitud de adjudicación, en forma verbal o escrita, de todo lo cual se dejará constancia en el acta. El funcionario que presida la diligencia instruirá al opositor para que durante el término respectivo, presente por escrito los fundamentos y las pruebas que acrediten su pretensión.

* De la diligencia de inspección ocular se dejará constancia en un acta, en la cual se registrarán las personas que intervinieron, los hechos y casos examinados y se

incorporarán los testimonios, documentos, constancias y oposiciones que se formulen. El acta será firmada por quienes asistieron a la diligencia.

*. Simultáneamente a la diligencia, se realizará la identificación predial cuando no se haya aportado a la actuación el plano. Si no fuere posible culminar esta actividad en el curso de la inspección ocular, aquella podrá continuar hasta su terminación y elaborado el plano correspondiente se aneará al expediente.

4) **TRASLADO Y CONTRADICCIÓN DEL DICTAMEN.** Del informe y dictamen que se produzcan con ocasión de la diligencia de inspección ocular, se dará traslado por tres (3) días hábiles al peticionario, a los interesados y al agente del Ministerio Público Agrario, quienes podrán solicitar que se aclare o complemente.

5) **FIJACIÓN DEL NEGOCIO EN LISTA.** Vencido el término a que se refiere el artículo anterior, se fijará el negocio en lista por cinco (5) días hábiles en la Oficina del Incoder que adelante el procedimiento.

6) **OPOSICIÓN A LA ADJUDICACIÓN** A partir del auto que acepta la solicitud de titulación y hasta el vencimiento del término que fija el negocio en lista, quienes se crean legitimados podrán formular oposición a dicha petición, acompañando al escrito respectivo la prueba en que fundamenten su pretensión. Cumplido el plazo señalado precluye la oportunidad para oponerse a la adjudicación del terreno.

7) **TRAMITE DE LA OPOSICIÓN.** Con fundamento en el memorial de oposición y las pruebas que presente el opositor, el Incoder ordenará mediante auto dar traslado al interesado y al Agente del Ministerio Público Agrario por tres (3) días hábiles, para que presenten las alegaciones y aporten o soliciten las pruebas correspondientes.

Concluido el término del traslado a que se refiere el inciso anterior, se decretarán las pruebas que fueren admisibles y las que el Incoder de oficio considere necesarias, para lo

cual se señalará un plazo de diez (10) días hábiles. Culminado el período probatorio y practicadas las pruebas en que se apoye la oposición, se entrará a resolver el incidente.

8) **DESICIÓN DE LA OPOSICIÓN.** Cuando el opositor alegue dominio total o parcial sobre el inmueble objeto de la solicitud de adjudicación, deberá aportar alguna de las pruebas que para el efecto exige el artículo 138 de la Ley 1152 de 2007, y en la inspección ocular que se practique en el trámite de la oposición se verificará si el predio pretendido en adjudicación se encuentra dentro de los linderos de aquel cuya propiedad demanda el opositor, así como a establecer otros hechos o circunstancias de los que pueda deducirse su dominio.

5.2.6.7 NULIDAD Y REVOCATORIA DIRECTA DE LA ADJUDICACIÓN:

Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en el artículo 161 de esta ley.

Igualmente podrá la entidad que adjudica 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.

5.2.7 PROCEDIMIENTO DE CADUCIDAD.

5.2.7.1 OBJETO

No obstante ser concebido como un procedimiento administrativo independiente, la Caducidad a punta más precisamente hacia una prerrogativa del Estado para revertir el acto administrativo de adjudicación y recuperar el dominio sobre el predio, cuando el adjudicatario ha incumplido las condiciones de los contratos relacionados con baldíos

La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.

No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando demuestre que el peticionario deriva su ocupación del fraccionamiento de los terrenos, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, hubiere procedido con mala fe, o con fraude a la ley, o con violación de las disposiciones legales u otro medio semejante, o cuando se tratase de tierras que tuvieren la calidad de inadjudicables o reservadas.

Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan.

5.2.8 PROCESO DE REVERSIÓN.

5.2.8.1 OBJETO

Artículo 154 inciso 2.

La Unidad de Tierras decretará la reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación, cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación.

Ejecutoriada la resolución que disponga la reversión y efectuado el pago, consignación o aseguramiento del valor que corresponda reconocer al ocupante por concepto de mejoras, si no se allanare a la devolución del predio al Instituto dentro del término que este hubiere señalado, se solicitará el concurso de las autoridades de policía, dentro del mes siguiente a la ejecutoria de la providencia, para que la restitución del inmueble se haga efectiva. Para tal efecto, la Unidad de Tierras le bastará presentar copia auténtica de la resolución declaratoria de la reversión, con sus constancias de notificación y ejecutoria.

5.2.9 PROCESO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS.

5.2.9.1 OBJETO

Artículo 163 y siguientes de la ley 1152 de 2007.

Este proceso se da en los casos de indebida ocupación de terrenos baldíos, o de tierras que se hallen reservadas, o que no puedan ser adjudicables, o que se hallen destinadas a un servicio público.

5.2.9.2 PROCEDIMIENTO

- a) El Instituto ordenará la recuperación, previa citación y notificación personal del ocupante, o de quien se pretenda dueño, del acto administrativo que inicie el procedimiento agrario respectivo, o mediante edicto, en la forma contemplada en los artículos 44 y 45 del Código Contencioso Administrativo.
- b) Se llevará a cabo una audiencia con participación del ocupante, o de quien se pretenda dueño.
- c) Para efectos del principio de publicidad, la providencia que inicie las diligencias administrativas de recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, si el predio se hallare inscrito, diligencia que tendrá prelación. En caso contrario, el Instituto solicitará la apertura de un folio de matrícula inmobiliaria y la inscripción de la respectiva providencia, como medida cautelar.

A partir de este registro, el procedimiento que se surta tendrá efecto para los nuevos ocupantes.

- d) La solicitud, decreto y práctica de pruebas se ceñirán a lo dispuesto en el correspondiente decreto reglamentario.
- e) Se practicará una diligencia de inspección ocular con intervención de peritos, si así lo solicitan los interesados y sufragan los gastos que demande la diligencia. En caso contrario, el Instituto dispondrá que se efectúe con funcionarios expertos de la entidad.

Los peritos serán dos (2), contratados por la Unidad de Tierras con personas naturales o jurídicas que se encuentren legalmente autorizadas para ello. Los dictámenes se rendirán con arreglo a los preceptos de esta ley y del decreto reglamentario.

La carga de la prueba corresponde a los particulares, así como en el proceso de revisión que se instaure ante el Consejo de Estado.

- f) Contra la resolución de la Unidad de Tierras que decida de fondo el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, sólo procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9 del artículo 126 del Código Contencioso Administrativo. La demanda de revisión deberá presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente.
- g) La providencia que ordena la restitución hará referencia a las mejoras, a si el ocupante o quien se pretenda dueño puede considerarse como poseedor de buena fe, conforme a la presunción de la ley civil para proceder a la negociación o expropiación de las mejoras.

5.2.10 PROCEDIMIENTO DE LA EXPROPIACIÓN

5.2.10.1 OBJETO

Como se expuso anteriormente el proceso de adquisición directa de tierras puede concluir con la negociación y compra del predio cuando el titular de derechos reales acepta la oferta, o puede suceder que este la rechace, caso en el cual, la entidad interesada debe iniciar el procedimiento judicial de expropiación, que se diferencia con la extinción de dominio en que esta, no es un castigo por in explotación o mal uso de los recursos, sino consecuencia de una imposición del Estado, que por razones de utilidad pública se hace al dominio de un predio fundado en el principio de que el interés colectivo, prevalece sobre el interés particular.

“La expropiación puede ser entonces definida como una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa”. (Sentencia C-153/94)

Como se ha reiterado jurisprudencialmente “El artículo 58 constitucional, garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles y, por tanto, quien mediante proceso de expropiación¹ se vea privado de una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización de carácter reparatorio y pleno, que comprenda no sólo el valor del bien del cual ha sido desposeído, sino también todos los perjuicios causados -daño emergente y lucro cesante-, como lo ha precisado la Corte Constitucional al analizar el alcance de esta institución. La indemnización se fija consultando los intereses de la comunidad y del afectado. (Sentencias C-153 de 1.994 y T-284 de 1994).

Este procedimiento también se encuentra en la reciente ley 1152 de 2007 ,Titulo VII, capítulo V y su procedimiento es el siguiente:

5.2.10.2 PROCEDIMIENTO

- 1) La Unidad Nacional de Tierras expide una resolución motivada ordenando adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él.
- 2) Esta resolución debe ser notificada conforme a los lineamientos generales del código contencioso administrativo, esto es, personalmente en la dirección del demandado, por

correo certificado, o en su defecto por edicto fijado en un lugar donde lo vea el público del respectivo despacho.

- 3) Contra la providencia que ordena la expropiación sólo procederá el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al surtimiento de la notificación. Transcurrido un mes sin que la Unidad Competente hubiere resuelto el recurso, o presentare demanda de expropiación, se entenderá negada la reposición, quedará ejecutoriado el acto recurrido y, en consecuencia, no será procedente pronunciamiento alguno sobre la materia objeto del recurso.
- 4) Una vez se encuentra ejecutoriada la resolución que ordena la expropiación, la entidad debe presentar la demanda para lo cual hay un término de dos meses so pena de que caduque la acción.
- 5) Al momento de resolver sobre la admisión de la demanda, el magistrado debe analizar la competencia so pena de rechazo de plano, que no concurren algunas de las circunstancias constitutivas de excepciones previas conforme al Art 97 del código de procedimiento civil, y de concurrir tomar las medidas tendientes a subsanar los vicios de forma.
Contra el auto admisorio de la demanda o contra el que lo inadmita procede únicamente recurso de reposición.
- 6) La demanda a continuación debe ser notificada a los demandados determinados y conocidos como también a los indeterminados mediante un edicto que se publica por una sola vez en un diario de amplia circulación. Para que concurren al proceso en un término de 10 días para proponer excepciones previas o impugnar la legalidad del acto.
- 7) La autoridad administrativa, por razones de apremio y urgencia tendientes a asegurar la satisfacción y prevalencia del interés público o social, podrá solicitar al Tribunal que en el auto admisorio de la demanda se ordene la entrega anticipada al Instituto del inmueble cuya expropiación se demanda, si acreditare haber consignado a órdenes del respectivo Tribunal, en el Banco Agrario, una suma equivalente al 30% del avalúo comercial en bonos agrarios practicado en la etapa de negociación directa, y acompañar al escrito de la demanda los títulos de garantía del pago del saldo del valor del bien, conforme al mismo avalúo.

- 8) Dentro del término del traslado de la demanda y mediante incidente que se tramitará en la forma indicada por el Capítulo I del Título II del Libro Segundo del Código de Procedimiento Civil, podrá el demandado oponerse a la expropiación e impugnar la legalidad, invocando contra la resolución que la decretó la acción de nulidad establecida por el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo. El escrito que proponga el incidente deberá contener la expresión de lo que se impugna, los hechos u omisiones que sirvan de fundamento a la impugnación, la indicación de las normas violadas y la explicación clara y precisa del concepto de su violación.
- 9) El término probatorio será de diez (10) días, si hubiere pruebas que practicar que no hayan sido aportadas con el escrito de impugnación; únicamente podrá ser prorrogado por diez (10) días más para la práctica de pruebas decretadas de oficio.

Las pruebas que se practiquen mediante comisionado, tendrán prioridad sobre cualquier otra diligencia. El juez comisionado que dilatare la práctica de una prueba en un juicio de expropiación incurrirá en causal de mala conducta que será sancionada con la destitución.

- 10) Vencido el término probatorio, se ordenará dar un traslado común por tres (3) días a las partes para que formulen sus alegatos por escrito, al término del cual el proceso entrará al despacho para sentencia.

. El proyecto de sentencia que decida la impugnación deberá ser registrado dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término de que dispongan las partes para alegar. Precluido el término para registrar el proyecto sin que el Magistrado Sustanciador lo hubiere hecho, y sin perjuicio de las sanciones disciplinarias a que hubiere lugar, el proceso pasará al magistrado siguiente para que en el término de cinco (5) días registre el proyecto de sentencia.

. Registrado el proyecto de sentencia, el Tribunal dispondrá de veinte (20) días para decidir sobre la legalidad del acto impugnado y dictará sentencia.

- 11) En caso de que la impugnación sea decidida favorablemente al impugnante, el Tribunal dictará sentencia en la que declarará la nulidad del acto administrativo expropiatorio, se abstendrá de decidir sobre la expropiación y ordenará la devolución y desglose de todos los documentos del Instituto para que dentro de los veinte (20) días siguientes, reinicie la actuación a partir de la ocurrencia de los hechos o circunstancias que hubieren viciado la legalidad del acto administrativo que decretó la expropiación, si ello fuere posible.

El Tribunal, al momento de resolver el incidente de impugnación, deberá decidir simultáneamente sobre las excepciones previas de que tratan los numerales 4 y 5 del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, si hubieren sido propuestas. Precluida la oportunidad para intentar los incidentes de excepción previa e impugnación sin que el demandado hubiere propuesto alguno de ellos, o mediare su rechazo, o hubiere vencido el término para decidir, el Tribunal dictará sentencia, y si ordena la expropiación, decretará el avalúo del predio y procederá conforme a lo dispuesto por el artículo 454 del Código de Procedimiento Civil.

TALLER

- 1) Hace 7 años Juan, campesino de Sutamarchán, Boyacá, llegó a un terreno deshabitado con su mujer, sus dos hijos, desconociendo derecho ajeno y desde entonces ha sembrado papá, fresas, mora, los cuales vende en la plaza del pueblo los fines de semana. Un día un compadre le aconseja que legalice su situación, pues esos terrenos pertenecen a un rico hacendado de la región que en cualquier momento podría regresar y desalojarlo.
¿Ante esta situación que le preguntaría, y que le aconsejaría usted a Juan?
- 2) Un día cualquiera Pedro dueño del predio “El encanto” al percatarse de un sector de su finca esta inexplorada, decide iniciar un cultivo de melones, pero se lleva una desagradable sorpresa al encontrarse con que su vecino Ananías ha cercado con alambre de púas el terreno alegando que le pertenece por una venta que el abuelo de Pedro realizo con el abuelo de Ananías. Pedro argumenta que su abuelo jamás

vendió nada y que tiene para probarlo las escrituras. A su vez Ananías exhibe un contrato de compraventa bastante arrugado y sucio hecho a mano donde parece verse la firma del abuelo del Pedro.

¿Si Pedro y Ananías lo consultan, usted que les sugeriría para solucionar el conflicto?

- 3) Un buen día, Don Jorge llega de unas merecidas vacaciones de 6 meses por Europa y encuentra en la puerta de su finca un aviso colgado en el cual se lee claramente una oferta de compra del El Ministerio del Interior y de Justicia, quienes basándose en un avalúo comercial que Don Jorge juzga de ridículo, pretenden comprar la propiedad para reubicar a una comunidad negra víctima del desplazamiento forzado. Teniendo en cuenta que don Jorge no quiere vender su propiedad y menos por el precio planteado y que el aviso fue puesto un día antes de su llegada
- ¿Usted que le sugeriría a Don Jorge?

- 4) Un grupo de 15 familias campesinas poseen y explotan desde hace 15 años 10 hectáreas pertenecientes a un predio de mayor extensión totalmente abandonado por su dueño desde hace 12 años sin que haya ningún vínculo de dependencia entre ellos, por lo que la Unidad de tierras inicia el procedimiento de extinción de dominio que culmina con la resolución 1546 de 15 de marzo 2008 por medio de la cual se pretende revertir el predio al dominio de la Nación en calidad de baldío nuevamente para su posterior adjudicación a las 15 familias. Una vez notificada la resolución el dueño presenta recurso de reposición arguyendo que la explotación del predio estaba a cargo de los campesinos que habitan el predio como contraprestación por permitirles estar en una tierra que no es de ellos.
- ¿Cree usted, que el argumento del dueño es válido?. De ser resuelto favorablemente el recurso de reposición, ¿que aconsejaría usted a los campesinos?

- 5) Don Rómulo, es un campesino adjudicatario del predio rural "Vista hermosa" en el municipio de Plato- Magdalena por parte del Incoder, tras haber acreditado 6 años de explotación de yuca, plátano y maíz sobre la totalidad de su predio. 4 años después de la adjudicación un vecino le dice a Don Rómulo que le venda su predio y

que vaya al Incoder para que le adjudiquen otro. A don Rómulo le suena la idea pues la oferta monetaria es generosa, pero acude a usted para evitar problemas legales. ¿usted que le diría al respecto?

- 6) Tras dos inspecciones oculares, peritos de la Unidad de Tierras llegan a la conclusión de que el predio "Mis delirios" propiedad de Don Ismael, ha sido explotado inadecuadamente por cuanto los cultivos no han sido debidamente sembrados y los abonos no han sido bien seleccionados, situación por la cual el predio no ha sido lo suficientemente aprovechado y su producción es ínfima con relación a su potencial productivo. Posteriormente la Unidad de tierras mediante resolución motivada expone que el predio estará mejor aprovechado por campesinos expertos en el tema y extingue el derecho de dominio sobre el mismo.
- Don Ismael desconsolado acude a usted expresando su inconformidad con la resolución que le acaba de ser notificada. ¿Usted que le aconsejaría?.

