



3

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA**  
**SALA DE DECISIÓN**

**Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO**

Arauca, Arauca, veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Proceso : 50001 2331 000 2012 00299 00  
Acción : Nulidad y restablecimiento del derecho  
Demandante : Víctor Manuel Cantillo Jiménez  
Demandado : Nación-Ministerio de Agricultura, Instituto  
Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-  
Providencia : Sentencia de primera instancia

Decide el Tribunal Administrativo de Arauca el proceso de la referencia, luego de adelantado todo el trámite judicial correspondiente.

**ANTECEDENTES**

**1. La demanda**

Víctor Manuel Cantillo Jiménez presentó demanda (fl. 1-67) en contra de la Nación-Ministerio de Agricultura y del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Dentro de los **hechos** que se invocan, señala que celebró con María Aurora Cuenca el 15 de abril de 2000, un negocio de compraventa sobre un predio de 50 hectáreas denominado "La Esperanza", de la vereda Santa Lucía del municipio de Puerto Concordia, Meta, y que Maximiliano Rivera Olaya (Beneficiario de la posterior adjudicación y esposo de la vendedora) suscribió dicho documento en calidad de testigo y de esposo de ella; que María Aurora Cuenca Roa y Maximiliano Rivera Olaya de manera verbal al momento de celebrarse la compraventa, se comprometieron a informar al entonces Incora sobre dicha negociación, a efecto que la adjudicación que tramitaban continuara pero a nombre suyo -Del demandante-, sin embargo no lo hicieron y a sus espaldas allegaron documentos y cumplieron los requisitos legales para obtener la adjudicación del inmueble, aspiración que concretaron según Resolución 0123 de marzo 12 de 2003.

Agrega que dentro de la actuación administrativa No. 39.260 que trata de la adjudicación, obra un documento denominado "Acta de Entrega" de la "Resolución No. 1459 (sic) con fecha 22-11-07, en la que a mano alzada el señor EDWIN JIMENEZ funcionario del INCODER hace constar que: "...se visitó el predio y nos informan que vendió, información suministrada por los vecinos...", con lo cual considera que tal advertencia deja ver claramente que los interesados en la adjudicación ya no eran sus tenedores ni explotadores, que ya no ocupaban la finca y que no se conocía su paradero.



Expresa que la Resolución 0123 de 2003 fue notificada por edicto el 21 de julio de 2008, es decir cinco años, cuatro meses y nueve días después de expedida; que la revisión detallada al proceso administrativo de adjudicación permite avizorar varias situaciones irregulares que hacen procedente la nulidad del acto administrativo pues los adjudicatarios lo obtuvieron por medios ilegales, como se explica con el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y el artículo 69 del C.C.A. y es ilegal por violación de las normas en que debería fundarse y al debido proceso, notificación a destiempo e ilegal y expedición irregular. Agrega que adquirió legítimamente la explotación y mejoras del predio, que incluía el derecho a ser después beneficiario con la adjudicación del mismo, como lo acordaron al momento de celebrar la compraventa. Se refiere al contenido del Acta de Inspección Ocular y el por qué no se opuso al trámite, y aduce su explotación y permanencia en el predio y las querellas policivas tramitadas que le han amparado la posesión.

Como **pretensiones**, solicita que se declare la nulidad de la Resolución 0123 de 2003, por la cual Incora le adjudicó a Maximiliano Rivera Olaya y a María Aurora Cuenca Roa el predio baldío La Esperanza hoy La Victoria, ubicado en la vereda Santa Lucía, municipio de Puerto Concordia; y como consecuencia, se cancelen las anotaciones de inscripción del acto acusado, se ordene tramitar la adjudicación del predio pero a su nombre, y se condene en abstracto al pago de perjuicios materiales, entre otras.

Presenta como **normas violadas**, la Constitución Política (Artículo 29), la Ley 160 de 1994 y el C.C.A. Y como **concepto de la violación**, aduce que la anulación del acto administrativo acusado se presenta por violación de las normas en que debería fundarse, expedición irregular, falsa motivación y violación al debido proceso, se refiere a cada una de esas causales de ilegalidad, y expresa que *"Esta serie de tratos injustos y desmedidos por parte del INCODER le han causado mella en su tranquilidad y salud, pues considera que en ningún momento ha faltado a sus deberes como ciudadano Colombiano y menos aún para merecer un trato tan descomedido por parte de dicha entidad"*.<sup>1</sup>

## 2. La contestación de la demanda

Se declaró que extemporáneamente respondió el Ministerio de Agricultura y que Incoder no contestó (fl 148); estas decisiones no fueron impugnadas.

## 3. Trámite

La demanda fue radicada (fl. 68), el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio remitió el proceso al Tribunal Administrativo del Meta por

<sup>1</sup> Las transcripciones que se incluyen en esta sentencia, así están escritas en el texto del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este aviso general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su inútil y prolífica repetición; no obstante, se advierte que de algunas citas se suprimen notas de pie de página, por lo cual o no aparecen todas las del texto o las que aparecen no siempre tienen el mismo número que registra la sentencia o el documento original que se transcribe.



competencia (fl. 83), el que la admitió (fl. 96-97); se hizo la fijación en lista (fl. 109) y se tuvo por no contestada (fl. 148). Se ordenaron pruebas (fl. 148-150), y recaudadas, se dio traslado para alegatos y concepto (fl. 216). Se decidió tener a la Agencia Nacional de Tierras como sucesor procesal de Incoder (fl. 354).

De igual forma, se ordenó vincular al proceso a Maximiliano Rivera Olaya y a María Aurora Cuenca Roa (fl. 419-421), quienes fueron notificados (fl. 421, 520-521) y se hizo fijación en lista para ellos (fl. 535); la contestación de María Aurora Cuenca Roa se tuvo por extemporánea y Maximiliano Rivera Olaya no se pronunció (fl. 541). Se dio traslado para alegatos y concepto (fl. 542).

#### **4. Los alegatos de conclusión**

**4.1.** El demandante se refiere (fl. 224-230, 552-560) a los hechos y a las pruebas que se aportaron al proceso, defiende que no hay caducidad de la acción, y se pronuncia frente a los alegatos de conclusión de la Agencia Nacional de Tierras.

**4.2.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural expone (fl. 217-220) los antecedentes procesales y plantea la falta de legitimación de su parte en la causa por pasiva.

**4.3.** Incoder reseña (fl. 221-223) las pretensiones de la demanda, se refiere a los bienes baldíos y manifiesta que no hay elementos probatorios acerca que la resolución demandada padezca de algún vicio en su formación y que adjudicó el bien de conformidad con la legislación aplicable, les notificó a terceros interesados y no hubo oposición, con lo que el principio de legalidad debe permanecer incólume, pues los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda carecen de todo sustento.

**4.4.** La vinculada María Aurora Cuenca Roa expresó (fl. 543) que la Resolución 123 de 2003 fue expedida bajo el principio de legalidad, que no se demostró su presunta mala fe y que debe respetarse la titularidad del derecho de dominio que ostenta sobre el predio La Esperanza.

**4.5.** La Agencia Nacional de Tierras en su escrito (fl. 545-549) reseña los hechos de la demanda, se refiere a normativa y a jurisprudencia sobre los bienes baldíos y expresa que los adjudicatarios cumplían con los requisitos por lo que la entidad actuó en derecho frente al predio La Esperanza y no existe prueba que demuestre que la Resolución 0123 del 12 de marzo de 2003 fue expedida infringiendo la norma o bajo una falsa motivación.

#### **5. El concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público no emitió pronunciamiento alguno en esta etapa.



## CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la primera instancia, la Sala decide el presente proceso judicial.

### 1. El problema jurídico

Consiste en: ¿Es ilegal la Resolución 0123 de 2003, por la cual Incora le adjudicó a Maximiliano Rivera Olaya y a María Aurora Cuenca Roa el predio baldío La Esperanza hoy La Victoria, ubicado en la vereda Santa Lucía, municipio de Puerto Concordia, departamento del Meta?

### 2. Análisis de aspectos procedimentales

**2.1. Sentencia de fondo.** El proceso cumple con el cometido encargado a la Administración de Justicia de dirimir la disputa puesta a su consideración<sup>2</sup>.

#### 2.2. Las excepciones.

**2.2.1. Las propuestas.** No se tienen en cuenta pues se declaró no contestada la demanda, si bien en sus escritos el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y María Aurora Cuenca planteaban la de caducidad.

**2.2.2. Y sobre Excepciones de oficio,** no se encuentra probada alguna para declarar (Artículo 164, C.C.A.)<sup>3</sup>.

Para el caso de **caducidad**, se establece que la inscripción de la Resolución 0123 de 2003 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín se efectuó el 19 de enero de 2010 (fl. 36); la solicitud de conciliación se radicó el 12 de enero de 2012 y se culminó el trámite extrajudicial el 28 de febrero de ese año (fl. 67); la demanda se instauró el 6 de marzo del mismo año (fl. 68), con lo cual se hizo oportunamente dentro de los dos años que fijaba el entonces vigente artículo 136.4 del C.C.A.

No obstante, para la Sala **no pasa inadvertido** que el demandante no sería un tercero propiamente dicho y podría declararse la caducidad.

<sup>2</sup> Significa que se controló en forma exitosa la legalidad procesal en todos sus aspectos, como jurisdicción, competencia, demás presupuestos exigidos, y sin nulidades u otros trámites por decidir.

<sup>3</sup> C.C.A. corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha, como el presente; CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es Código de Procedimiento Civil; CGP es Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal. M. P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan; de otra parte, "fl" indica el número de folio o página en donde se encuentra la prueba invocada, "c" se refiere a la carpeta o cuaderno que la contiene, "a" es Anexo, "c.pr" es cuaderno de pruebas; si no se cita c., se hace referencia al principal como uno solo así esté en varias carpetas.



En efecto, Víctor Manuel Cantillo Jiménez tuvo participación activa durante todo el trámite de adjudicación, tanto que se presentaba como representante de los dos peticionarios e Incora le notificaba y aceptaba su intervención a nombre de ellos en las diferentes actuaciones administrativas, incluso desde la primera, que fue la comunicación en la que el Instituto le comunicaba a Maximiliano Rivera Olaya que su solicitud de adjudicación fue aceptada y debía pagar un SMMLV como costo total del trámite, documento que recibió Cantillo Jiménez quien firmó con su puño y letra y puso su número de cédula de ciudadanía (fl. 473); también aparece interviniendo y firmando "*en representación*" de aquellos en el Acta de diligencia de inspección ocular (fl. 476-envés, 477), en el Formulario de evaluación de explotación del suelo (fl. 477-envés, 478), en el Formulario de peritaje ambiental (fl. 478-envés, 479). De ahí que no era un tercero ajeno al trámite, máxime cuando tenía un interés directo, además del que poseía en nombre de Rivera Olaya ni de Cuenca Roa, suyo propio, en razón de la compraventa que celebró con estos sobre el mismo predio objeto del procedimiento de titulación (fl. 21).

Luego, los dos años de caducidad para el hoy demandante se deberían contar desde el día siguiente al de la ejecutoria de la notificación de la Resolución 123 de 2003, que sucedió el 21 de julio de 2008 (fl. 482); así, para cuando se radicó la solicitud de conciliación con miras a este proceso judicial el 12 de enero de 2012 (fl. 67), ya habían transcurrido los dos años establecidos en el entonces vigente artículo 136.4 del C.C.A. y en consecuencia, hay caducidad de la acción. Igual conclusión se obtiene si se cuenta dicho plazo extintivo a partir del 11 de agosto de 2008 cuando en escrito radicado ante Incoder pidió ser tenido como "*opositor*" de los solicitantes de la adjudicación (fl. 483-envés) y lo mismo ocurriría si se toma el 18 de octubre de 2008, cuando después de hacer alusión directa a la Resolución 123 de 2003 y al "*edicto desfijado el 21 de julio del año 2008*" en escrito dirigido a Incoder radicado el 29 de septiembre de 2008 pidiendo copia de dichos documentos (fl. 488-envés), se le contesta el 7 de octubre de ese año que consigne \$12.900 (fl. 492), a lo cual procede Cantillo Jiménez mediante consignación de \$12.900 en el Banco Agrario el 17 de octubre de 2008 (fl. 492).

Sin embargo, la Sala se abstiene de declarar la caducidad de la acción en este proceso, recurriendo a los poderes y a los deberes del Juez (Artículos 42-43, CGP), a los principios *pro homine*, *pro actione* y *pro damato*, y al derecho de acceso a la Administración de Justicia, para computar como se expuso y acreditó, los dos años a partir del día siguiente al de la inscripción de la Resolución 0123 de 2003 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín.

**2.3.** En el trámite de esta instancia, se decidió tener a la Agencia Nacional de Tierras como sucesor procesal de Incoder (fl. 354).



**2.4.** Es necesario hacer otra precisión procesal: En el Folio de Matrícula Inmobiliaria 236-57857 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín (fl. 36) el cual se abrió con la inscripción de la Resolución 0123 del 12 de marzo de 2003 de adjudicación en favor de Maximiliano Rivera Olaya y María Aurora Cuenca Roa (Anotación 1), aparece la Anotación 3 del 1 de octubre de 2010, con el registro del Oficio 2710 del 24 de septiembre de 2010 de Incoder, de "REVOCATORIA ADMINISTRATIVA A LA RESOLUCIÓN 123 DEL 12-3-2004 (MODO DE ADQUISICIÓN)". Se aclara que se trata de una imprecisión, pues el registro corresponde como bien lo informó Incoder al Registrador de Instrumentos Públicos de San Martín, al "Auto que inicia trámite de Revocatoria Directa" (fl. 171, a.2) -Resaltado fuera del original-, procedimiento administrativo que aún no ha concluido pues la Agencia Nacional de Tierras informó a este proceso judicial que está en "reconstrucción" de los documentos relacionados con dicha revocatoria (fl. 455). Por lo tanto, a la fecha de esta sentencia la Resolución demandada no ha sido revocada.

**2.5.** Este proceso se recibió del Tribunal Administrativo del Meta para ser tramitado únicamente en cuanto a proferir la sentencia de segunda instancia; todos los demás trámites, incluido el de notificación, se harán en esa Corporación Judicial remitente.

### **3. Principales pruebas**

Del acervo probatorio allegado y valorado, se destacan las siguientes:

- a. Acto administrativo demandado: Resolución No. 0123 del 12 de marzo de 2003 proferida por Incora, por la cual se adjudicó el predio La Esperanza a Maximiliano Rivera Olaya y María Aurora Cuenca Roa (fl. 20, 79-80, 87-88, 91-93; a.2).
- b. Expediente administrativo que terminó con la expedición de la Resolución 0123 de 2003 y del trámite de revocatoria directa que se adelanta (fl. 22-39, 155-187, 469-511; a.1; a.2).
- c. Compraventa de un predio celebrado entre María Aurora Cuenca Roa y Víctor Manuel Cantillo Jiménez (fl. 21).
- d. Folio de Matrícula Inmobiliaria 236-57857 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Martín (fl. 36).
- e. Declaración extraproceso de Nivaldo Barraza Palomino (fl. 45).
- f. Documentos sobre cargos ejercidos por Víctor Manuel Cantillo Jiménez (fl. 50-66).
- g. Declaraciones de Amalia Perdomo de Holguín, Luis Evelio Holguín, Nivaldo Barraza Palomino (fl. 204-215).



h. Documentos de la UAE de Gestión de Restitución de Tierras Despejadas sobre iniciación de trámite relacionado con Maximiliano Rivera Olaya y su estado en etapa probatoria, del cual no se informó que haya concluido (fl. 357-379, 458).

i. Proceso policivo de amparo a la posesión interpuesto por Víctor Manuel Cantillo en contra de Maximiliano Rivera Olaya ante la Inspección de Policía-Municipio de Puerto Concordia (fl. 158; a.3).

#### 4. Caso concreto

El proceso se ocupa de resolver si la Resolución 0123 de 2003, por la cual Incora le adjudicó a Maximiliano Rivera Olaya y a María Aurora Cuenca Roa el predio baldío La Esperanza hoy La Victoria, ubicado en la vereda Santa Lucía, municipio de Puerto Concordia, departamento del Meta, es ilegal, por las causales que le endilga el demandante.

**4.1. Régimen de adjudicación de baldíos.** La propiedad sobre la tierra es uno de los aspectos más conflictivos en la historia universal, y la ambición por tenerla ha generado por siempre, desde amores fingidos para obtenerla o incrementarla con matrimonios por conveniencia, hasta las más trágicas y vergonzantes acciones que figuran en las páginas de la ignominia de la humanidad, ejercidas ya de forma individual, ya por grupos, ya por naciones enteras.

En Colombia, de manera específica ha sido y es hoy uno de los mayores factores generadores de la violencia que azota al país desde la propia Independencia, pero más en la que se presenta en las últimas décadas e incluso en estos últimos años contra los líderes o interesados en la recuperación o restitución, de la gran desigualdad que existe en el Estado y de la trágica deforestación en nuestro suelo.

El ordenamiento jurídico colombiano tiene a la propiedad privada en un altísimo altar, tanto que la norma legal que la protege ha sido casi intocable –El Código Civil que data de 1887 es el sancionado el 26 de mayo de 1873, con muy pocas modificaciones en el tema de bienes; mientras que desde 1873 han regido tres (3) Constituciones, la de 1886 tuvo 93 reformas y la de 1991 ya lleva 55-, y la primera norma jurídica importante que abordó el tema sobre la propiedad de la tierra fue la Ley 200 de 1936, seguida de la Ley 135 de 1961.

Con la Constitución Política de 1991 el tema pasó a ser de gran preocupación nacional, cuando se determinó en el artículo 64 que *"Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y*



*empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos."*

Con fundamento en dicha disposición Superior, el Estado Colombiano ha desarrollado un marco normativo especial en materia de adjudicación de bienes inmuebles baldíos, integrado por la Ley 160 de 1994, el Decreto 2664 de 1994 y el Decreto 982 de 1996<sup>4</sup>, entre otras, que se ocupan de regular la adjudicación de baldíos como modo de adquisición del dominio del inmueble, la entidad encargada de hacer la titulación, cuáles son los requisitos para obtenerla, el trámite que debe surtir, a quién se le puede adjudicar, la decisión sobre la solicitud particular, la revocatoria directa de la misma y los recursos y acciones procedentes.

Así, la Ley 160 de 1994, *"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"*, en su artículo 1 estableció como uno de sus objetivos el de *"Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos (...)"*. El Capítulo XII de la ley se ocupa de los baldíos, y en ese orden, dispuso el artículo 65 que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria<sup>5</sup>, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad, y que los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

Precisó la ley que para la adjudicación deben reunirse dos condiciones: La ocupación previa de tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva; y la solicitud previa de la parte interesada o de oficio.

Además, la persona que solicite la adjudicación de un baldío, al tenor de lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, deberá demostrar que explota económicamente por lo menos las dos terceras partes del inmueble que solicita se le adjudique, y que el mismo lo ocupa y explota con antelación no inferior a cinco años. Aclara la norma que la ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en dicha disposición.

<sup>4</sup> Fue fallida la Ley 1152 de 2007 y, consecuentemente, el Decreto 230 de 2008 por la declaratoria de inexecutable de aquella. El Decreto 2664 de 1994 fue modificado por el Decreto 1465 de 2013, que no se aplica en el presente caso por ser posterior a los hechos y a los actos administrativos que son objeto del proceso. En los últimos años se han expedido otras leyes que hacen referencia al conflicto, a los terrenos baldíos y a la propiedad sobre la tierra (Leyes 1448 de 2011, 1728 de 2014, 1900 de 2018, 2078 de 2021).

<sup>5</sup> Cuando se mencione "Instituto Colombiano de la Reforma Agraria" e "Incora", debe entenderse "Instituto Colombiano de Desarrollo Rural" e "Incoder" y ahora a "Agencia Nacional de Tierras" y "ANT", respectivamente.





Frente a quién se le puede adjudicar un baldío nacional, la Ley precisa que la adjudicación puede recaer a favor de persona natural o jurídica, siempre que ésta o aquella no sea propietaria o poseedora, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional, razón por la cual, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional (Artículo 72 de la ley 160 de 1994).

El capítulo XII de la Ley 160 de 1994 fue reglamentado mediante el Decreto 2664 del 3 de diciembre de 1994 (Modificado por el Decreto 982 de 1996), que en el artículo 1 otorga competencia al INCORA de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, en virtud de lo cual tiene, entre otras atribuciones, la facultad de adjudicarlas, conforme con las normas de la Ley 160 de 1994 y demás disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

También corresponde al INCORA, después INCODER y ahora ANT, revocar directamente las resoluciones de titulación de baldíos proferidas con violación a lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, sin perjuicio de demandar su nulidad.

El Decreto reitera que pueden ser favorecidos con la titulación de baldíos tanto personas naturales como jurídicas, y respecto de estas últimas aclara que puede tratarse de empresas comunitarias, cooperativas campesinas, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley y las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2o. del Artículo 157 del Decreto extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación agrícola o ganadera (Artículo 4 del Decreto 2664 de 1994). El artículo 8 del Decreto 2664 de 1994 establece los requisitos para la adjudicación de baldíos y el procedimiento de adjudicación se regula en los artículos 11 al 25.

El Decreto 2664 de 1994 también prevé la reversión al dominio del Estado de los predios adjudicados, y es así como en el artículo 26 determina que en toda resolución de adjudicación de baldíos que realice el INCORA, se establecerá expresamente la obligación del adjudicatario de cumplir las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente; las que establezcan obligaciones y condiciones bajo las cuales se produce la titulación o se celebra el contrato, conforme a la Ley 160 de 1994 y demás disposiciones vigentes, y la prohibición de dedicarlo a cultivos ilícitos. La infracción de lo dispuesto en este artículo dará lugar a la iniciación del procedimiento de reversión del baldío adjudicado.



**4.2. Causales de nulidad planteadas.** El Código Contencioso Administrativo (C.C.A) -Norma vigente para la fecha de los hechos- establece como causales de nulidad de los actos administrativos (Artículos 84 y 85) las de violación de norma superior (Cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse), incompetencia (Cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes o por fuera de la oportunidad legal), expedición irregular (Cuando no se cumplen normas jurídicas de procedimiento), desconocimiento del derecho de audiencia y defensa (Se adoptan sin darle al particular la posibilidad de defenderse), falsa motivación (Se aducen hechos y criterios que no están probados, que no son reales), y desviación de poder (Finalidad oculta), a las que se suma la vía de hecho (Grosera arbitrariedad).

El demandante plantea las siguientes causales:

- i). Violación de norma superior.
- ii). Violación del derecho al debido proceso.
- iii). Expedición irregular.
- iiii). Falsa motivación.

Estas causales planteadas en la demanda y en los dos escritos de alegatos del demandante, se fundamentan en los siguientes hechos comunes:

a. Maximiliano Rivera Olaya tenía durante el procedimiento administrativo de adjudicación que culminó con la Resolución 123 de 2003, otro predio que incluso colindaba con el que fue objeto de dicho trámite, como se prueba con la compraventa que María Aurora Cuenca Roa -Esposa de aquél- celebró con Víctor Manuel Cantillo Jiménez -Demandante- el 15 de abril de 2000. Con ello se infringió el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que prohibía titular baldíos a quien fuera propietario o poseedor de otro bien, con lo que la adjudicación es nula (Artículo 72, Ley 160 de 1994) y revocable (Artículo 69, C.C.A).

b. Maximiliano Rivera Olaya y María Aurora Cuenca Roa al momento de la compraventa, se comprometieron de manera verbal a informarle a Incora sobre el negocio realizado para que la adjudicación continuara pero a nombre de Víctor Manuel Cantillo Jiménez, lo que incumplieron y por eso ellos aparecen como los beneficiarios de la Resolución 123 de 2003.

c. En el Acta de Entrega de la Resolución 1459 del 22 de noviembre de 2007, Edwin Jiménez funcionario de Incoder hizo constar que visitó el predio y que vecinos "*nos informan que vendió*", lo que deja entrever que los interesados en la adjudicación ya no eran sus tenedores ni explotadores ni ocupantes de la finca, con lo que la adjudicación debió suspenderse. Y



agrega que los vecinos aludidos que dieron tal información, eran subordinados suyos, del hoy demandante, Cantillo Jiménez.

d. La compraventa le incluía -A Cantillo Jiménez, en su criterio- el derecho a ser beneficiario con posterioridad de la adjudicación del predio y por eso el 12 de julio de 2000 firmó el Acta de inspección ocular, cuando ya era su tenedor y explotador desde el 15 de abril de 2000 fecha de la compra.

e. Cuestiona el Acta de inspección ocular: Él -El demandante- estuvo presente ese día en el predio; quien aparece como funcionario de Incoder no fue el que realizó la diligencia; el que la efectuó le dijo que la adjudicación lo beneficiaría -A Cantillo Jiménez- y por eso no hizo ninguna oposición; entendió por confianza, buena fe y debido proceso que en él se subrogaría el derecho de adjudicación a nombre suyo.

f. Incoder no tuvo en cuenta la compraventa -Que allegó oportunamente al expediente administrativo 39.260- ni otros documentos que lo señalaban como el tenedor y explotador del predio y decidió adjudicarle a Rivera Olaya y a Cuenca Roa.

g. La irregularidad del trámite la puso en evidencia la Secretaria General de Incoder en el auto de archivo definitivo de una investigación disciplinaria.

h. Al enterarse de las maniobras de los adjudicatarios y de los desaciertos de la entidad, se opuso al trámite y como réplica Incoder lo tildó de responsable de unos hechos del procedimiento de adjudicación.

Se debe tener en cuenta que las críticas de la demanda a la notificación que se hizo de la Resolución 123 de 2003, no constituye causal de ilegalidad o de anulación; este asunto hace referencia a la aplicación o ejecución, esto es, al momento en el que el acto administrativo surte efectos jurídicos. Para el efecto se encuentra que Incora citó el 31 de mayo de 2008 a los beneficiarios de la adjudicación para que se notificaran personalmente de dicha resolución (fl. 483) y ante su no comparecencia, procedió el 7 de julio de 2008 a hacerlo mediante la fijación del edicto correspondiente (fl. 482), con lo que el acto administrativo demandado fue notificado y quedó en firme de manera legal (Artículos 44-45, C.C.A).

**4.3.** Respecto de cada uno de los reproches del demandante contra la resolución demandada, se establece:

a. En el proceso no se demostró que Maximiliano Rivera Olaya tenía previo o durante el trámite de adjudicación, otro predio distinto al pedido en dicho procedimiento administrativo. Y se establece que esta imputación surge de un error de apreciación del hoy demandante.

En efecto, aparecen sobre el predio La Esperanza, dos planos:



El primero, elaborado por Incora (fl. 99, a.2; 432-envés), lo muestra de la extensión real de 50 hectáreas. En ninguna parte aparece como colindante Maximiliano Rivera Olaya, aun cuando sí figura como propietario. Sus colindantes son: La carretera de Puerto Concordia a San José, Hernando González Villamizar, Norberto López y la Laguna La Herradura.

El segundo, aparece el predio con 40 hectáreas, elaborado el plano por Camilo Alberto Chacón Legro (fl. 431-envés): Colindantes, la carretera, Hernando González, Nancy López y Maximiliano Rivera.

Es elemental que aquí se induce al error -Recogido en el documento de compraventa-, pues al reducir la extensión del predio a 40 hectáreas, es apenas obvio que la porción adicional de 10 hectáreas seguiría siendo de Maximiliano Rivera Olaya. Y esta fracción es la que se interpone entre las 40 hectáreas y la Laguna La Herradura. Y al no existir esa franja de 10 hectáreas -Ya que lo real se reitera, son 50 hectáreas-, no aparece por simple sustracción de materia en el plano elaborado por la entidad pública.

De ahí que al tomarse el predio en su extensión real de 50 hectáreas, no existe el segundo predio de Maximiliano Rivera Olaya que aduce el demandante y sobre el cual erige la causal de nulidad de la Resolución 123 de 2003.

Es tan evidente y clara la situación, que en el escrito de querrela que radicó el propio hoy demandante Cantillo Jiménez ante la Inspectora de Policía Municipal de Puerto Concordia el 1 de agosto de 2008 (fl. 2, a.3), en el hecho primero registra que el predio de 50 hectáreas está *"distinguido por los siguientes linderos: por el NORTE: con predios de la finca La Laguna de propiedad del Señor Hernando Gonzáles Villamizar; por el SUR: con predios de la finca del Señor Norberto López; por el ORIENTE: con predios de la finca La Laguna de propiedad del Señor Hernando Gonzáles Villamizar; por el OCCIDENTE: con la carretera que de Puerto Concordia conduce a San José del Guaviare y encierra"*.

Como se observa, coincide en su totalidad con la situación plasmada en el croquis de la entidad pública ya reseñado, y es el mismo aquí demandante quien desvirtúa su alegato de un segundo predio de propiedad o posesión que le endilga a Maximiliano Rivera Olaya.

Esos mismos colindantes donde no aparece otro predio de Maximiliano Rivera Olaya, fueron corroborados por la Inspectora de Policía de Puerto Concordia en la visita que efectuó al inmueble en cuestión el 7 de septiembre de 2008 dentro del proceso policivo (fl. 28, 44, a.3).

Aquellos son los mismos colindantes que aparecen en otro documento público: El Acta de Diligencia de Inspección Ocular de Incora, en la cual intervino Cantillo Jiménez *"en representación del interesado Maximiliano Rivera"*, la que validó Cantillo Jiménez con su firma y en la que puso de su letra y puño su cédula de identidad, sin reparo alguno, documento que el



mismo aquí demandante aportó al presente expediente como anexo de la demanda (fl. 23-26). No aparece ningún otro predio de Rivera Olaya.

Y se verifica que en la Resolución 123 de 2003, se registran como colindantes a la carretera, Hernando González Villamizar, la Laguna La Herradura y a Norberto López (fl. 20); como en todos los demás documentos públicos, no aparece otro predio a nombre de Maximiliano Rivera Olaya.

De manera que la mera mención que se hace en el documento de compraventa (fl. 21) donde hacen aparecer a Rivera Olaya como colindante por el sur, no es prueba que pueda tomarse como en efecto lo fuera y tuviera otro predio además del pedido en adjudicación, con lo que no se demostró la veracidad de esta apreciación; y por el contrario, como se expone en este acápite de las consideraciones en base de varias pruebas constituidas en documentos públicos y en escritos firmados por el mismo hoy demandante, se probó que Rivera Olaya y Cuenca Roa ni eran colindantes del predio objeto de dicho documento ni tenían otro inmueble rural en alguna parte del país.

De otra parte, no se aportó al expediente ningún documento (Folio de matrícula inmobiliaria, escritura pública) que acredite que para entonces Maximiliano Rivera Olaya o María Aurora Cuenca Roa "*sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional*", como lo prohibía para ser adjudicatario de baldíos el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

En consecuencia de lo anterior, se determina que en este proceso no se demostró que Incora en razón de la adjudicación que efectuó mediante la Resolución 123 de 2003 en favor de Maximiliano Rivera Olaya y María Aurora Cuenca Roa, violara el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que prohibía titular baldíos a quien fuera propietario o poseedor de otro predio rural en el territorio nacional. Por lo tanto, no prospera este cargo de la demanda con el que se adujo que la adjudicación era nula (Artículo 72, Ley 160 de 1994) y revocable (Artículo 69, C.C.A); significa que no se infringió norma superior alguna.

b. Sobre la afirmación de la demanda respecto que Maximiliano Rivera Olaya y María Aurora Cuenca Roa al momento de la compraventa, se comprometieron de manera verbal a informarle a Incora sobre el negocio realizado para que la adjudicación continuara pero a nombre de Víctor Manuel Cantillo Jiménez, además que no se probó en el expediente que ello fuera cierto, de serlo, sería un pacto ilegal que no podría favorecer a Cantillo Jiménez, ya que el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 establecía entonces que "*En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación 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*", aspecto último que reiteraba el Decreto 2664 en su artículo 8. Así, el



trámite que invoca el hoy demandante no podría hacerse, ni se beneficiaría de la ocupación anterior de Rivera Olaya y Cuenca Roa, pero además solo podría demostrar que su ocupación databa solo del 15 de abril de 2000 (Hechos 1, 14, de la demanda, fl. 3, 9), con lo que también incumpliría el requisito de tener a la fecha de solicitud, cinco años de ocupación y explotación previa.

c. Respecto del Acta de Entrega de la Resolución 1459 del 22 de noviembre de 2007 y la nota que se dice firmada por Edwin Jiménez.

El documento en el que funda su reproche el demandante, aparece en el expediente a folio 482-envés. Se trata del "ESTADO DE CUENTA - PROCESO DE TITULACIÓN DE UN TERRENO BALDÍO". En su encabezado se dirige a Maximiliano Rivera Olaya e identifica su número de cédula, nombre del predio, vereda y municipio. Pero se remite "Con el objeto de hacer entrega de la Resolución No. **1459** de fecha **22/11/2007** y "por la cual se adjudica un terreno baldío" y pide consignar \$179.000 por servicio de titulación. Se escribió a mano que la fecha de "Notificado" fue a los "04 días del mes de mayo de 2008", y quien aparece como "Notificador" anotó que "Se visita el predio y nos informan que vendió. Información suministrada x los vecinos".

No hay duda que se trata de un asunto distinto al que aquí se discute. Se recuerda que la decisión en controversia es la Resolución 0123 del 12 de marzo de 2003. Y no se aportó al expediente la mencionada Resolución 1459 de 2007 para determinar su probable relación con el objeto de debate judicial en este proceso, en el que en ninguna otra parte aparece citada. Por lo tanto, se refiere a una situación ajena a la que se controvierte.

De ahí que no puede acogerse la suposición que plantea el demandante sobre que se trataba de hacer la notificación de la resolución de adjudicación cuya nulidad pide, máxime cuando se demuestra que el oficio de citación a Maximiliano Rivera Olaya donde le solicita la entidad "acercarse a nuestras oficinas (...) para que se notifique de la resolución No. 0123 (...) por medio de la cual el INCORA o INCODER le adjudicó el predio LA ESPERANZA" solo se expidió por Incoder el 31 de mayo de 2008 (fl. 483), es decir, 27 días después de aquella diligencia. Y la credibilidad de la nota del "Notificador" del 4 de mayo de 2008 queda descalificada cuando el hoy demandante Cantillo Jiménez confiesa (Artículo 197, C.P.C) que "Los vecinos a quienes alude EDWIN JIMÉNEZ empleado de INCODER en la constancia antes citada, no son otros que el encargado de la finca y algunos trabajadores, subordinados de mi poderdante" (Hecho 4 de la demanda, fl. 4). Si fuera así, tales empleados de Cantillo Jiménez tenían interés directo en perjudicar a Rivera Olaya en el trámite al que se refería la Resolución 1459 de 2007; y si estaban en la finca adjudicada que se discute, no serían "vecinos" sino ocupantes de la misma. Por lo tanto, era jurídico que la nota a que se refiere la diligencia del 4 de mayo de 2008 no tuviera incidencia alguna en el trámite de adjudicación que culminó con la Resolución 0123 de 2003, ni la tenga en este proceso judicial.



d. En criterio que ahora expone Cantillo Jiménez, la compraventa que le hizo a María Aurora Cuenca Roa le incluía el derecho a ser beneficiario con posterioridad de la adjudicación del predio y aduce que por eso el 12 de julio de 2000 firmó el Acta de inspección ocular en el trámite de adjudicación, cuando ya era según aduce, su tenedor y explotador desde el 15 de abril de 2000 fecha de la compra.

En el documento de compraventa (fl. 21), no aparece mención alguna a la cesión de los derechos derivados del trámite de adjudicación que adelantaban ante Incora desde el 1 de marzo de 1997 Maximiliano Rivera Olaya y María Aurora Cuenca Roa ni se aportó al expediente alguna prueba que lo corroborara; pero es que a ello no había lugar por ser un trámite ilegal; y lo ilegal no concede derechos en favor de alguien. Es más, no produce efectos jurídicos el pacto que firmaron en dicho documento donde aparece que la promitente vendedora le cede al promitente comprador "a título real de venta y dominio" todos los derechos sobre el predio, pues además que la señora Cuenca Roa no tenía el derecho de propiedad sobre la finca que dice ceder pues apenas lo estaba tramitando ante Incora, la compraventa de inmuebles está sometida a solemnidades (Artículos 756, 1857, C.C) de título y modo que tal documento no contiene, por lo que en realidad no le concedió a Cantillo Jiménez ni el derecho real sobre el predio, pero ni siquiera una expectativa de adquirirla.

Se reitera como se expuso y acreditó atrás, que la compraventa no podría favorecer en nada a Cantillo Jiménez ni le otorgó el derecho que se le cediera el puesto en el trámite de adjudicación que se adelantaba, ya que el artículo 69 de la Ley 160 de 1994 establecía entonces que *"En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación 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"*, lo que reiteraba el artículo 8 del Decreto 2664 de 1994. Así, no existía el derecho de cesión o de ser beneficiario del trámite que invoca el hoy demandante, lo que a su vez desvirtúa su dicho que por ello firmó el Acta de Inspección Ocular, que entre otras cosas, fue una diligencia que se realizó en favor única y exclusivamente del *"Solicitante: Maximiliano Rivera Olaya"* (fl. 23), la cual Cantillo Jiménez avaló con su presencia y firma en favor de Rivera Olaya y Cuenca Roa (fl. 23-26). De ahí que no prospera estos argumentos del demandante.

e. La demanda también cuestionó varios aspectos del Acta de inspección ocular, que se aportó al expediente por Cantillo Jiménez.

En esa diligencia y en el documento donde consta (fl. 476-envés, 477-envés; 23-26), intervino de manera personal y directa Cantillo Jiménez quien lo suscribió. Se verificaron las colindancias -Aclarada una después mediante auto del 19 de octubre de 2000, fl. 480-envés-, se registró que el predio era aprovechado directamente por el peticionario (Rivera Olaya)



desde hacía ocho años y que en su suelo no había otras personas establecidas distintas al solicitante (Rivera Olaya), se hizo constar de manera expresa que no hubo oposiciones verbales ni escritas a la adjudicación pedida por Rivera Olaya y Cuenca Roa y se certificó que *"NOTA: en representación del interesado Maximiliano Rivera, asistió a esta diligencia Víctor Manuel Cantillo"*. Y en la casilla de Interesado-Solicitante estampó su firma Víctor Manuel Cantillo Jiménez, quien además puso con su letra el número de su cédula de ciudadanía y el lugar de la expedición.

El hoy demandante confirma en la demanda que sí estuvo presente ese día en el predio y en el momento de la diligencia. Pero ahora aduce que quien aparece como funcionario de Incoder no fue el que realmente realizó la visita, y que quien figura en el documento le dijo a él -A Cantillo Jiménez- que la adjudicación lo beneficiaría. Agrega ahora que por esto que se le dijo, él -Cantillo Jiménez- no hizo oposición al trámite, pues entendió por confianza, buena fe y debido proceso que se subrogaría el derecho de adjudicación a nombre suyo.

Estas apreciaciones del demandante no se acogen, toda vez que Incora en el trámite de adjudicación y durante todo el procedimiento administrativo que terminó con la adjudicación en la Resolución 123 de 2003 en favor de Maximiliano Rivera Olaya y María Aurora Cuenca Roa, no detectó irregularidad alguna en los documentos que se le aportaron por sus propios servidores públicos. Además, no se constituyó actuación alguna de Incora que le otorgara a Cantillo Jiménez confianza legítima sobre que con posterioridad ocuparía el puesto de los peticionarios en el trámite de adjudicación, porque además que no probó que su dicho hubiera tenido respaldo en la realidad, ningún funcionario de la entidad estatal podía plantearle dicha posibilidad, pues no era viable que ello ocurriera y si así lo entendió el hoy demandante, lo entendió mal en equivocación que pudo tener de buena fe; y como decidió no hacerse parte interesada en el trámite administrativo como opositor y por el contrario avaló y respaldó todas las actuaciones de Incora en nombre de Rivera Olaya y Cuenca Roa, no es dable acoger que se le violó alguno de los derechos del debido proceso.

La Rama Judicial no puede ser ingenua ni permanecer impasible ante lo que se le quiere mostrar ahora, cuando en este expediente judicial está demostrado que Cantillo Jiménez sabía y participó en forma activa en el trámite de adjudicación que adelantaban Maximiliano Rivera Olaya y María Aurora Cuenca Roa. Así, él fue quien recibió el 17 de junio de 2000 el oficio de aceptación de la solicitud de adjudicación que le remitió Incora a Rivera Olaya y firmó el recibido sin nota alguna de inconformidad (fl. 473) ni actuación posterior en contra; luego asistió a la diligencia de inspección ocular del predio y firmó el acta en representación de Rivera Olaya (fl. 476- envés, 477), estuvo presente en la Evaluación de la explotación del suelo del inmueble, documento que también suscribió con su firma y anotó el número de cédula y el lugar de expedición y en donde se registró como observaciones que *"El señor Víctor Manuel Cantillo Jiménez, quien asistió en representación del interesado, manifestó que está de acuerdo con los*





*linderos del predio, pero nó con los cálculos del área (...)*" (fl. 477-envés, 478), así como también participó en el peritaje ambiental donde se analizaron 47 circunstancias referidas a aguas, suelos, bosques, yacimientos y asentamientos de minorías étnicas, firmó el correspondiente formulario donde además anotó su número de cédula y el lugar de expedición y en donde se registró de manera expresa que "No hubo oposición" (fl. 478-envés, 479).

En todas estas actuaciones de Incora dentro del trámite de adjudicación participó en forma activa y directa Cantillo Jiménez, se realizaron en junio y julio de 2000, cuando ya varios meses antes este había suscrito la compraventa con la señora Cuenca Roa, y en ninguna de tales diligencias ni después durante el desarrollo del procedimiento administrativo de adjudicación que duró cerca de tres años más hasta la expedición de la Resolución 123 de 2003, el hoy demandante no controvertió la titularidad de la tenencia, posesión o explotación de Maximiliano Rivera Olaya y María Aurora Cuenca Roa respecto del predio que adujo adquirir, ni se opuso a dicha solicitud de adjudicación, a pesar de conocimiento claro y preciso del trámite que se adelantaba.

De otra parte, en el expediente se probó lo que el propio Cantillo Jiménez confiesa en la demanda (fl. 12), que tenía para 2000 una gran experiencia como servidor público pues "durante su vida pública, por muchos años, de la cual se retiró hace ya bastante tiempo, entre otros cargos fungió como Juez Territorial, Alcalde Municipal, Inspector de Policía, Concejal, etc", a lo que se suman certificaciones que aportó sobre el desempeño como Secretario de Alcaldía, Consejero Comisarial (Equivalente a Diputado), Gerente de Caja de Previsión, entre otros, en cuatro departamentos de Colombia (fl. 50-66), por lo que menos puede aceptarse que no hizo oposición porque "entendió" que se le subrogaría el derecho de reemplazar a Rivera Olaya y a Cuenca Roa por lo que "consideró innecesario hacerla", a lo que se suma que es inaceptable que alegue que firmó documentos en blanco, que guardó silencio ante la presencia de un servidor público de Incora que no era el que aparecía en los documentos. Sin duda alguna, Cantillo Jiménez actuaba en representación de los peticionarios de la adjudicación y era pleno conocedor que con sus intervenciones y firma de documentos públicos avalaba, legalizaba y legitimaba el derecho de aquellos sobre el trámite de titulación, lo cual cumplió su labor pues la entidad les adjudicó. Y era tan cierto su conocimiento y las consecuencias de lo que hacía, que aspiraba a beneficiarse del trámite administrativo durante el desarrollo del procedimiento o luego de culminarse, que así lo expresa de manera inequívoca en la demanda y en sus alegatos.

Y nadie puede beneficiarse de una actuación suya descuidada o a propósito; de ahí que no es aceptable venir en contra de sus propios actos y decisiones, por lo que las omisiones o silencios en torno a hacer valer los que se consideran sus derechos o frente a intenciones de beneficiarse de procedimientos en nombre de terceros, tiene por efecto consentir que el derecho se consolide en nombre de otros, no siendo posible discutir



después circunstancias anteriores que se debieron reclamar o declarar o poner de presente, ya que no es lícito venir contra sus propios actos, es decir, "*venire contra factum proprium non valet*", que se sustenta en la buena fe que debe imperar en las relaciones jurídicas.

Y como ya se expresó y demostró, Cantillo Jiménez durante el trámite de adjudicación de Rivera Olaya y Cuenca Roa no radicó ningún reclamo ni se opuso; por el contrario, avaló con su firma y presencia en representación de aquellos, todos los documentos y diligencias que se realizaron, sin consignar alguna salvedad o inconformismo, ni manifestar que con ellos se le ocasionaban daños o se trataba de un predio que le pertenecía; luego, tuvo su pleno consentimiento y aceptación del trámite, sin reclamo. Solo tiempo después, al terminar el procedimiento administrativo y cuando surgieron discrepancias graves con Rivera Olaya, por las que se plantearon querellas y denuncias mutuas, adujo la existencia de falencias en diligencias en las que intervino y en documentos que suscribió. Por lo tanto, no se acogen las críticas que silenció para permitir la culminación del trámite que ahora cuestiona. Además, sus cuestionamientos frente al acta de inspección ocular y al trámite que le dio Incora no se demostraron en el presente proceso, y en consecuencia, no se acreditó ilegalidad alguna frente a estos aspectos planteados en la demanda.

f. También cuestiona la demanda que Incoder no tuvo en cuenta la compraventa que suscribió Cantillo Jiménez con la señora Cuenca Roa en 2000, a la que alude que allegó oportunamente al expediente administrativo 39.260 de adjudicación, y aduce que tampoco observó otros documentos que lo señalaban a él -Al hoy demandante- como el tenedor y explotador del predio y que en su lugar decidió adjudicarles a los peticionarios.

La revisión detallada del expediente administrativo (fl. 468-510; a.1; a.2) permite establecer que Cantillo Jiménez solo le allegó la carta venta que suscribió con la señora Cuenca Roa a Incoder -No se la dio a conocer al entonces Incora- el 11 de agosto de 2008 (483-envés), cuando ya había terminado el procedimiento administrativo e incluso ya se había desfijado el edicto que notificó la Resolución 123 de 2003 (fl. 482, 482-envés), por lo que esta ya se encontraba en firme. Por lo tanto, no es cierto que lo hizo de manera oportuna como lo manifiesta en su demanda.

A ello se agrega que no tiene ningún respaldo lo que escribió Cantillo Jiménez en dicho oficio del 11 de agosto de 2008, de "*He tenido conocimiento de que el Sr. MAXIMILIANO RIVERA OLAYA, (...) ha venido gestionando en esa dependencia la titulación de unos terrenos baldíos (...)*" (fl. 483-envés); y no lo tiene por cuanto el hoy demandante sabía del trámite de adjudicación desde el 17 de junio de 2000 -Más de ocho años antes- cuando recibió el oficio de aceptación de la solicitud de adjudicación que le remitió Incora a Rivera Olaya y firmó el recibido en nombre de aquél (fl. 473) y luego fue concedor directo del trámite de titulación que se adelantaba por aquellos cuando en julio de 2000 asistió por lo menos a tres



diligencias y firmó las tres actas (fl. 476 envés-479) dentro de dicho procedimiento, donde adujo que intervenía a nombre de Rivera Olaya.

De otra parte, no aparece en el expediente administrativo (fl. 468-511; a.1; a.2) ningún documento que antes del 12 de marzo de 2003, fecha de expedición de la Resolución 0123 de adjudicación, o que antes del 21 de julio de 2008 cuando se desfijó el edicto que notificó dicho acto administrativo, le hubiera indicado a Incora o a Incoder, que Víctor Manuel Cantillo Jiménez era el tenedor y el explotador del predio en lugar de Rivera Olaya y Cuenca Roa; y que como consecuencia de la omisión de tenerlos en cuenta y valorarlos, las entidades decidieron adjudicarles a los peticionarios en detrimento del derecho que ahora dice que le correspondía. Y en la revisión del acervo probatorio allegado al presente proceso judicial, no se encuentra prueba alguna que acredite lo afirmado por el demandante, esto es, que entregó oportunamente al expediente administrativo 39.260 de adjudicación la carta venta ya mencionada y que la entidad tenía otros documentos que lo señalaban a él como el tenedor y explotador del predio. Se reitera que en contrario, se demostró que la entrega de la carta venta fue mucho después de proferida y notificada la resolución de adjudicación y que no aparece ningún documento que le indicara a la entidad que era Víctor Manuel Cantillo Jiménez y no Rivera Olaya y Cuenca Roa el ocupante del predio. Por lo tanto, no prosperan estos cargos de la demanda.

g. También cuestionó la demanda que la irregularidad del trámite de adjudicación la puso en evidencia la Secretaria General de Incoder en el auto de archivo definitivo de una investigación disciplinaria.

En esta instancia judicial se establece que no tiene respaldo fáctico ni jurídico la apreciación del demandante. En efecto, la decisión que menciona (fl. 41-44), se refiere al Auto de archivo definitivo de un proceso disciplinario iniciado el 25 de mayo de 2011 -Ocho años después de la Resolución de adjudicación 123 de 2003 y más de tres años después de la desfijación del edicto de su notificación-, actuaciones muy extemporáneas frente a la decisión administrativa. Pero además, se inició el proceso disciplinario con base solo en un escrito de la Directora Técnica de Baldíos donde se limitó a transcribir las unilaterales manifestaciones de Víctor Manuel Cantillo Jiménez donde éste le decía que la visita de inspección ocular -A la que ya se hizo extensa referencia atrás- no fue realizada por el servidor público de Incora que aparece registrado y firmando, sino que la hizo otra persona. Como ya se probó en acápite anterior, el acta respectiva de dicha diligencia fue firmada por Víctor Manuel Cantillo Jiménez, quien intervino "*en representación del interesado Maximiliano Rivera*" (fl. 476 envés-477) y la firmó sin reparo alguno de suplantación o falsedad que ahora dice denunciar.

Es de destacar que la Secretaria General de Incoder al expedir el auto de archivo no hizo valoración alguna sobre el dicho de Víctor Manuel Cantillo Jiménez respecto de la supuesta suplantación o falsedad ni se había recaudado ninguna prueba ni realizado diligencias de análisis o de



constatación en el proceso disciplinario sobre ese hecho denunciado con evidente tardanza por parte del aquí demandante; significa que no se probó ni en el expediente disciplinario ni en el presente proceso judicial, que la inspección ocular la hizo un funcionario de Incora diferente al que la suscribió en compañía de Víctor Manuel Cantillo Jiménez, quien con su firma dio fe que no había anormalidad en su trámite. La operadora disciplinaria se reitera, se limitó única y exclusivamente a transcribir el escrito de la queja; por lo tanto, no es cierto que ella puso en evidencia irregularidad alguna del trámite de adjudicación. Se resalta además que dicho auto ordenó el archivo definitivo del proceso por prescripción de la acción disciplinaria. De ahí que quedó desvirtuada esta crítica que hizo la demanda en contra del acto administrativo acusado.

h. Afirmó el demandante que al enterarse de las maniobras de los adjudicatarios (Continuar con el trámite a pesar de la compra venta del 15 de abril de 2000) y de los desaciertos de la entidad (No tener en cuenta que él era el verdadero tenedor y explotador del predio), se opuso al trámite y como réplica Incoder lo tildó de responsable de unos hechos del procedimiento de adjudicación.

Hace referencia la demanda al escrito que el 11 de agosto de 2008 -Ya desfijado 20 días atrás el edicto de notificación de la Resolución 123 de 2003- le remitió Víctor Manuel Cantillo Jiménez a Incoder -También ya analizado en acápite precedente-, donde le informa de la compraventa del 15 de abril de 2003 y que él es quien disfruta del terreno, y le expresa a la entidad que *"me declaro opositor a la pretensión que el Sr. Olaya Rincón tiene de querer que le adjudiquen lo que NO le pertenece, ni tiene la posesión"* (fl. 483-envés).

Incoder respondió el escrito del hoy demandante, así (fl. 492-envés):

"En respuesta a su oficio de fecha 11 de Agosto de 2008, me permito manifestarle que efectivamente el señor MAXIMILIANO RIVERA OLAYA, con cedula de Ciudadanía No. 17.351.343 de San Martín, presento a este Instituto un formulario de solicitud de titulación de un predio baldío denominado LA ESPERANZA, ubicado en la vereda Santa Lucía, Municipio de Puerto Concordia, el día 01 de marzo de 1997, y del cual se adelanto todo el procedimiento que la Ley Agraria exige para el trámite de titulación.

Revisada la actuación administrativa, se puede observar que a folio 12, el oficio de notificación con el cual se le informa sobre la providencia del Auto de Aceptación No. 02226 a la solicitud presentada por el señor Maximiliano Rivera Olaya, esta firmada por Usted con su numero de cedula 2.662.145 de Tulúa, con fecha de recibo Junio 17 de 2000.

La diligencia de Inspección Ocular encontrada a folios 25,26,27,28,29, realizada el 12 de Julio de 2000, fue atendida por USTED en representación del señor Maximiliano Rivera Olaya, en ese momento estuvo de acuerdo y confirmo en la diligencia que el predio es aprovechado hace ocho años directamente por el peticionario. En dicha diligencia podemos observar que rio se presentaron OPOSICIONES a la adjudicación, y por ese motivo se continúa con el proceso.



De acuerdo a lo anterior No veo el por que el 11 de agosto de 2008, presenta un oficio al Instituto donde se **opone** al tramite de titulación, cuando Usted en representación solicitante, atiende al funcionario del INCODER que realiza la visita al predio, lo engaña con información FALSA sobre la posesión del predio, y ocho años después viene A Oponerse, donde USTED es el directamente responsable, de que el procedimiento de tramite de titulación culmine cuando en realidad los requisitos no se cumplen, por ser Usted cómplice del solicitante al engañar al Instituto.

A la fecha de 11 de Agosto de 2008, cuando presenta Usted la Oposición, le informo que precluyo ya el plazo fijado según la Ley 1152 de 2007, Decreto 230 de 2008 en su artículo 16 dice "**OPOSICION A LA ADJUDICACION: A partir del auto que acepta la solicitud de titulación y hasta el vencimiento del termino que fija el negocio en lista, quienes se crean legitimados podrán formular oposición a dicha petición, acompañando el escrito respectivo la prueba en que fundamenten su pretensión. Cumplido el plazo señalado precluye la oportunidad para oponerse a la adjudicación**". Esto quiere decir que el Auto de Aceptación es de fecha 28 de Septiembre de 1.999 y hasta la fecha de Desfijacion en lista el 21 de Noviembre de 2.000 a las 17 horas, en que queda en firma el procedimiento adelantado".

Como se observa de los dos escritos a que alude el demandante y como se expuso y demostró en acápite precedente, la "*oposición*" que radicó el 11 de agosto de 2008 Víctor Manuel Cantillo Jiménez no solo iba en contra de sus propias actuaciones en el trámite de adjudicación que radicaron Rivera Olaya y Cuenca Roa desde 1997 con las que permitió que la solicitud de estos avanzara sin traumatismo alguno, sino que era evidentemente extemporánea, pues el procedimiento de titulación había terminado más de cinco años atrás con la Resolución 123 de 2003, la cual se notificó mediante edicto que se desfijó el 21 de julio de 2008.

Significa que no procedía, como lo decidió Incoder, aceptar una oposición en un trámite ya concluido, derecho legal que Víctor Manuel Cantillo Jiménez omitió ejercer desde el 15 de abril de 2000 cuando suscribió la compraventa con la señora Cuenca Roa o en su defecto, desde el 17 de junio de 2000 cuando se enteró de la aceptación de la solicitud de aceptación que Incora le comunicó a los peticionarios y que él mismo recibió o cuando suscribió las actas de tres diligencias administrativas en las que participó y firmó en representación de Rivera Olaya.

De ahí que la no aceptación de la oposición que radicó Víctor Manuel Cantillo Jiménez el 11 de agosto de 2008 no vicia de ilegalidad el acto administrativo cuya nulidad se pide en este proceso. Y respecto de las sindicaciones que le formuló Incoder en el oficio de respuesta, no afectan la legalidad del trámite de adjudicación pues se refieren a circunstancias que se le endilgaban ante las que pudo recurrir a los instrumentos jurídicos que podía brindarle el ordenamiento jurídico para desmentirlas.

De manera que con lo expuesto y demostrado, se determina que no prosperan los cargos de la demanda contra la Resolución 123 de 2003, ya que no está incurso en ninguna de las causales de ilegalidad que adujo el demandante. Es así por cuanto en este acápite de la sentencia se encontró que no hubo i) Violación de norma superior, pues no se demostró que Incora adjudicó vulnerando el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 -En el



trámite administrativo no se le demostró irregularidad alguna, como que los peticionarios eran propietarios o poseedores a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional-, y en consecuencia no violó los artículos 28, 44 a 48, 69 y 85 del C.C.A.; ii) Tampoco infringió la entidad demandada el derecho al debido proceso (Artículo 29, C. Po) de Víctor Manuel Cantillo Jiménez por cuanto además que no era el solicitante de la titulación, sí tuvo la oportunidad plena de intervenir en el procedimiento administrativo y de hacer uso de los mecanismos a su disposición para controvertir el derecho que adjudicaron Rivera Olaya y Cuenca Roa, participación directa que ejerció desde el mismo momento en que Incora comunicó la aceptación de la solicitud.

De igual forma, no concurrió al procedimiento administrativo la causal de iii) Expedición irregular, ya que los argumentos del demandante se refirieron a la transcripción de su escrito con el que Incora inició un proceso disciplinario pero que solo hacía alusión a las apreciaciones de Víctor Manuel Cantillo Jiménez que no fueron corroboradas ni en dicha actuación sancionatoria ni en el trámite administrativo ni en este proceso judicial; y tampoco se probó que existiera iiiii) Falsa motivación en la decisión que se demandó, ya que por el contrario, se evidenció que la entidad procedió de manera legal a adjudicarles a Maximiliano Rivera Olaya y a María Aurora Cuenca Roa el predio que solicitaron se les titulara a su nombre.

**4.4.** Respecto de algunas pruebas que aportó el demandante al expediente, se encuentra que las declaraciones de Amalia Perdomo de Holguín, Luis Evelio Holguín, Nivaldo Barraza Palomino (fl. 204-215) no respaldan las pretensiones de Víctor Manuel Cantillo Jiménez. Ello es así porque Amalia Perdomo de Holguín relata lo que le contaba Víctor Manuel Cantillo Jiménez, pero sin embargo confirma la aspiración ilegal y permisiva de este en el sentido que *"a doña aurora tenía que llegarle el título para que pudieran hacer la escritura a don VICTOR"*; Luis Evelio Holguín también narra lo que le contaba Víctor Manuel Cantillo Jiménez y se dedicó a tildar a María Aurora Cuenca Roa de *"mala persona"* y a su familia de *"mala gente"*, sin aportar algo respecto de la presunta ilegalidad del trámite de adjudicación que se cuestionó; y Nivaldo Barraza Palomino también confirma la aspiración ilegal de Víctor Manuel Cantillo Jiménez en cuanto a que la señora Cuenca Roa debía cambiar el nombre de la finca durante el trámite administrativo y que la adjudicación se le hiciera al hoy demandante, sin embargo, en su declaración extraproceso (fl. 45) informó que la compraventa de Víctor Manuel Cantillo Jiménez a la señora Cuenca Roa se hizo en 1998, pero después en su testimonio en este proceso manifestó que fue en 2000, y agregó que él (Barraza Palomino) fue quien transcribió en la Secretaría del Concejo Municipal de Puerto Concordia el documento de compraventa, pero este aparece firmado el 15 de abril de 2000 en Villavicencio, y la no credibilidad del testigo se reafirma cuando se encuentra que ese mismo día Maximiliano Rivera Olaya le firmó un poder a Víctor Manuel Cantillo Jiménez también en Villavicencio (fl. 43, a.3), con lo que se desvirtúa su presencia en Puerto Concordia.



También se aportó al expediente el proceso policivo de amparo a la posesión interpuesto por Víctor Manuel Cantillo en contra de Maximiliano Rivera Olaya ante la Inspección de Policía-Municipio de Puerto Concordia, en el que si bien se produjo el desalojo de este último en 2010 -Tiempo después de concluir el trámite de adjudicación, y por lo mismo sin incidencia frente al procedimiento administrativo de Incora-, hubo la manifestación expresa en contra de dicha medida por el Personero Municipal quien no le dio el respaldo jurídico (fl. 158; a.3).

De manera que estas pruebas no mostraron la existencia de ilegalidad alguna respecto de la Resolución 123 de 2003.

**4.5.** Por lo tanto, frente al problema jurídico planteado se responde que no es ilegal la Resolución 0123 de 2003, por la cual Incora le adjudicó a Maximiliano Rivera Olaya y a María Aurora Cuenca Roa el predio baldío La Esperanza hoy La Victoria, ubicado en la vereda Santa Lucía, municipio de Puerto Concordia, departamento del Meta. De ahí que se negarán las pretensiones de la demanda.

## **5. Otras decisiones**

**5.1. Costas.** No se condena en costas por el trámite en ésta instancia, toda vez que de la conducta de las partes no se evidencia mala fe, ni son constitutivas de temeridad, ni de abuso del derecho.

**5.2. Comunicación y remisión.** Se ordenará que por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca, se remita copia de esta sentencia por correo -Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público en carácter de mera información. Y el expediente al Tribunal Administrativo del Meta para que prosiga con los trámites procesales, incluido el de notificación de la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **RESUELVE**

**PRIMERO. NEGAR** las pretensiones de la demanda.

**SEGUNDO. DECLARAR** que no hay condena en costas.

**TERCERO. ORDENAR** que por Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta se liquiden los gastos del proceso y si lo hubiere, devolver a la parte demandante el saldo respectivo.

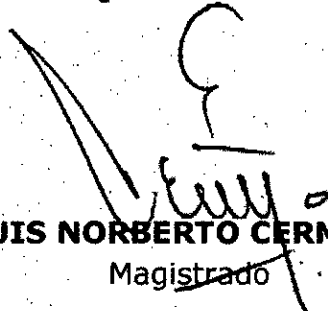


**CUARTO. ORDENAR** que previas las anotaciones de rigor, por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca: (i) Se remita copia de esta providencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información. (ii) Se devuelva el expediente al Tribunal Administrativo del Meta, para que prosigan los trámites procesales que correspondan, incluido el de notificación de la sentencia.


**QUINTO. ORDENAR** que en firme la decisión, por el Tribunal Administrativo del Meta se archive el expediente previo el registro y las anotaciones pertinentes.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado



**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**  
Magistrada



**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Magistrada