

## **LAS ADJUDICACIONES DE TIERRAS Y LA NULIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS A LA LUZ DE LA LEY DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y SU JURISPRUDENCIA**

Elisa M. Martín Peré\*

Recibido: Abril 14 del 2020

Aprobado: Junio 23 del 2020

### **RESUMEN:**

El presente artículo analiza la normativa y las prácticas en las adjudicaciones de tierras, así como la jurisprudencia de restitución en su competencia para ordenar adjudicaciones y anular actos administrativos, en el marco de la justicia transicional, que tiene carácter extraordinario y temporal. El análisis jurisprudencial, se centra en dos municipios del departamento del Meta, región con más adjudicaciones de baldíos en el marco de la política de tierras, así como en el municipio de San Alberto, donde se llevó a cabo una fuerte política de parcelaciones. Los jueces y magistrados civiles de restitución de tierras, resuelven contextualizando el derecho y su aplicación a la problemática de la tierra con criterios históricos, superando el formalismo jurídico y flexibilizando normas administrativas. Además, armonizan el derecho ambiental con la presencia de campesinos en zonas protegidas, en aras de la efectividad de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación que asisten a las víctimas. Asimismo, los casos de nulidad de actos administrativos estudiados, y un repaso a la bibliografía, la normativa y las prácticas administrativas de tierras, muestran el grado de responsabilidad del quehacer estatal en el nivel de cumplimiento de la previsión constitucional de redistribución de la tierra en Colombia.

**Palabras clave:** adjudicaciones de tierras; nulidad de actos administrativos; baldíos; restitución de tierras; derecho ambiental.

---

\* Doctora en Derecho. Magíster en Historia. Docente de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Investigadora del grupo de investigación "Teoría del Derecho y Formación Jurídica". ORCID: 0000-0002-1854-8301. Correo electrónico: [emartin@unab.edu.co](mailto:emartin@unab.edu.co)

## LAND ADJUDICATIONS AND THE NULLITY OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN LIGHT OF THE VICTIMS AND LAND RESTITUTION LAW AND ITS JURISPRUDENCE

### ABSTRACT:

This article analyzes land adjudication regulations and practices, as well as the jurisprudence of restitution in its competency to order adjudications and nullify administrative proceedings in the framework of transitional justice, which has an extraordinary and temporary nature. The jurisprudential analysis is focused on two municipalities in the Department of Meta, the region with the most vacant lot adjudications in the framework of land policies, and the municipality of San Alberto, where a strong parceling policy was carried out. Civil land restitution judges and magistrates resolve by contextualizing the right and its application to the land problem with historical criteria, overcoming legal formalism and making administrative regulations more flexible. In addition, they harmonize environmental law with the presence of farmers in protected areas for the sake of the effectiveness of victims' rights to truth, justice and reparation. Moreover, studied cases of the nullity of administrative proceedings, a bibliographical review, regulations and administrative land practices show the degree of Government work's responsibility in terms of compliance with the constitutional provision of land redistribution in Colombia.

**Keywords:** Land adjudication; nullity of administrative proceedings; vacant lots; land restitution; environmental law.

### INTRODUCCIÓN

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras No. 1448/2011, prevé en su artículo 72 adjudicar bienes baldíos en favor de aquellos peticionarios que explotaron económicamente el bien, bajo las condiciones previstas en la legislación ordinaria en el momento del despojo o abandono del predio. Por otro lado, el artículo 77 establece una serie de presunciones de que ha habido despojo, entre las que figura el despojo administrativo.

Así, la jurisdicción civil especializada de tierras creada ad hoc en el marco de la justicia transicional, tiene competencias tanto para adjudicar tierras, como para cuestionar la validez y eficacia de algunos actos y actuaciones administrativas sobre adjudicaciones realizadas durante el conflicto armado, por despojo administrativo.

La excepcionalidad de esta normativa y jurisdicción, que resuelve cuestiones administrativas sin pertenecer a dicha rama, se basa en el

carácter de derecho fundamental de la restitución y la figura del juez de restitución como juez constitucional. Esta política trata de superar una etapa de masivas violaciones a los derechos humanos, restituyendo a las víctimas en función de al menos cuatro presupuestos sobre las dinámicas históricas de la apropiación de la tierra y su distribución, así como la incidencia del conflicto armado en dicho fenómeno:

- Desigualdad histórica en el acceso a la tierra. La desigualdad y concentración de la tierra es tal, que el 0,4% de la población posee el 46% de la tierra (DANE, 2014).
- Despojo de tierras o abandono masivo durante el conflicto armado, en muchos casos debido a la informalidad e inseguridad en su tenencia, estimada en un 40-50% en el año 2012 (UPRA, 2014, p. 18).
- Las víctimas del conflicto armado y el despojo o abandono de tierras son principalmente campesinos que han sido desplazados forzosamente. Los campesinos son sujetos de protección especial por su condición histórica de vulnerabilidad y marginalidad, y las políticas agrarias deben configurarse en favor de estos, por cuestiones de sostenibilidad humana, social, alimentaria, cultural y de democracia económica (STC C-077/2017).
- Por tanto, la ley pretendería superar esta problemática con la formalización y/o restitución material de la propiedad a las víctimas, cumpliendo con las previsiones constitucionales de la función social de la propiedad, o la democratización en el acceso a la tierra de los más vulnerables (artículos 58 y siguientes de la Constitución Política).
- En cuarto lugar, como se considera que el despojo ha sido tanto material como jurídico, la ley intenta enfrentar el despojo jurídico de tipo administrativo producido a través de actos como revocatorias de adjudicación de predios y readjudicación a victimarios, adjudicaciones sin fundamentos legales o con irregularidades en zonas de colonización o frontera (sin la debida notificación, la firma, con enmendaduras o sin ejecutorias; sin la inscripción de la prohibición de enajenar dentro del régimen parcelario, o falta de claridad en las autorizaciones para la venta dadas por el Incora, posteriormente denominado Incoder) (CNMH, 2009). Este tipo de despojo y otras formas de apropiación fraudulenta, se han producido en el marco de un Estado caracterizado por su poca capacidad de regulación en las zonas de colonización, que actúa presuntamente a través de redes clientelistas, interesadas en captar recursos, así como unas agencias poco competentes o interesadas en controlar el acceso y tenencia de la tierra y el territorio (CNMH, 2016, p. 317).

Así, de esta última premisa deriva la presunción de que algunos actos administrativos se presumen ilegales, entre otras presunciones previstas, y el juez o magistrado puede decretar la nulidad de los mismos (art. 77.3). De no ser por el carácter excepcional de la coyuntura derivada del conflicto armado, podríamos plantear que esta presunción choca frente a la presunción de legalidad expresada en el art. 88 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA o Ley 1437/2011, que presume legales los actos administrativos hasta que la jurisdicción contencioso administrativa no resuelva lo contrario. Por tanto, se podría entender que la Ley 1448 vulnera la teoría del acto administrativo, además del artículo 135 y siguientes del CPACA, que establecen los medios de control jurisdiccional de la actividad administrativa. Además de alterar el principio de legalidad, se altera el principio al debido proceso administrativo o el procedimiento y autoridad judicial competente para resolver asuntos relacionados con suspensión o nulidad de actos administrativos, que tal como establece la Constitución en su artículo 236 y siguientes, es la rama contencioso administrativa. Asimismo, el CPACA en el artículo 104 expresa que son de su competencia los litigios y controversias sujetos al derecho administrativo.

Tal como plantea Betancur (2015) sobre acciones como la tutela o la vía popular o de grupo, podríamos decir que hoy en día la jurisdicción administrativa se encuentra en un proceso de supresión de ciertas competencias, donde "... principios de rango constitucional como los de cosa juzgada, seguridad jurídica y estabilidad de las situaciones jurídicas pasaron... a un segundo plano..." (p. 51). En este caso serían las competencias en materia de adjudicación de tierras y de nulidad de actos administrativos, que se asumen por esta jurisdicción especial porque es prioridad del ordenamiento jurídico la defensa y garantía de los derechos de las víctimas del conflicto armado. Así, la restitución forma parte de aquellos mecanismos judiciales que junto con otros extrajudiciales, se adoptan de forma temporal y excepcional, con la finalidad de superar etapas de masiva violencia o conflicto armado en un país, en aras de impulsar la paz. Durante esta transición, debe garantizarse el acceso a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del conflicto armado, acordando medidas de reparación, como son la restitución, la indemnización, la satisfacción, la rehabilitación, y las garantías de no repetición.

La Ley 1448 incorpora un sistema mixto con una etapa administrativa y judicial, y dedica los capítulos II y III a la medida de restitución, con posterior desarrollo en el Decreto 4829 de 2011 de 20 de diciembre. Es en la fase judicial, donde los jueces especiales civiles de restitución pueden ordenar al órgano administrativo competente que proceda a adjudicar un baldío o formalizar el vínculo jurídico de un particular con un bien

parcelado y adjudicado por el Estado, así como declarar la nulidad de ciertos actos administrativos.

La acción de restitución es una acción constitucional, y en el procedimiento judicial se aplican, como veremos, reglas y normas de diversas ramas del derecho, con una visión axiológica y finalista que busca superar el tradicional formalismo jurídico en torno a los asuntos de la tenencia de la tierra. Por ello, la interpretación de lo establecido en la normativa administrativa, civil, agraria y ambiental, se flexibiliza y articula con los principios y garantías de la justicia restaurativa, tratando de superar aquellas actuaciones inadecuadas en la gestión administrativa de las adjudicaciones de baldíos o parcelaciones durante el conflicto armado. Pero esta situación no es nueva, el acto administrativo de adjudicación de un bien baldío por el que se adquiere efectivamente un bien de la nación, o dicho de otro modo, la necesaria manifestación de la voluntad de la administración a través de una decisión, para que las personas adquieran en propiedad un bien baldío, está rodeada de diversas interpretaciones, irregularidades, y en la actualidad excepciones al procedimiento y la normativa ordinaria, a lo largo de la historia de la política de tierras en Colombia.

Es un tema complejo y de múltiples aristas, pero trataremos de abordar la cuestión de las adjudicaciones de tierras de forma general, para después realizar un análisis de estas en la actual coyuntura, a través de unos casos concretos.

## **EL ENFOQUE DISTRIBUTIVO DE LA CONSTITUCIÓN Y LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS**

La política de tierras forma parte de la política agraria y consta de varias modalidades de adjudicación, si bien tradicionalmente se ha desarrollado en mayor medida la adjudicación de baldíos de la nación, frente a las parcelaciones de grandes propiedades privadas para campesinos sin tierra y otros. La falta de claridad respecto a cómo se adquiere la propiedad en los casos de baldíos, ha sido objeto de debate en varias ocasiones. Inicialmente, en la segunda parte del siglo XIX y a lo largo del siglo XX se aplicó el derecho español, por el que la tierra baldía se adquiría con dos requisitos: por ocupación un determinado tiempo, y labranza o explotación económica. Después surgieron otras normas que contradijeron esta tesis, aún con el derecho indiano en vigor (Mayorga, 2002). Ello supuso que la cuestión en torno al momento originario en que se adquiría la propiedad, si por la ocupación, o más bien por el acto administrativo de adjudicación, fuera un debate abierto discutido por los propios litigantes a lo largo de décadas ante la Corte Suprema.

La Corte Suprema se había pronunciado de forma inconsistente, si bien un estudio de Lina Céspedes y otros autores (2015) sobre este asunto,

infiere que la Corte se decantó generalmente, por estimar las demandas de los campesinos desfavorecidos y colonos con la tesis de la ocupación, en el marco de un Estado con un procedimiento administrativo de adjudicaciones de tierra baldía que era complicado, y requería de un experto y costoso asesoramiento legal para tramitarlo. Entre otras cuestiones, la investigación viene a plantear que la influencia de las tesis de John Locke y Hugo Grocio sobre la propiedad, tuvieron algo que ver con que el enfoque de la ocupación y el trabajo primaran en la cultura jurídica de la época. Basándose en el historiador John Lynch y en Anthony Cussen, plantean que el pensamiento de los dos autores en América Latina se introdujo por los fundadores de las repúblicas, que eran admiradores de la Revolución francesa y americana y cuyos textos normativos tenían como referencia a dichos autores. Así, el pensamiento de Hugo Grocio influyó a Robert J. Pothier, cuyas ideas sobre la propiedad fueron reflejadas en el Código Civil Francés, el cual a su vez sirvió como ejemplo de muchos códigos en América.

Pero el debate quedó zanjado en 1994, con la Ley 160 que estableció en su artículo 65:

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, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

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.

Por tanto, en Colombia los baldíos son tierras que no pertenecen a nadie, son de la nación por dominio eminente y solamente pueden adquirirse por acto administrativo de adjudicación del bien por el Estado, a través del órgano competente, de acuerdo con lo establecido en la ley citada, el Decreto 2664 de 1994, y el Decreto 1071 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”. Entre los requisitos para su adjudicación, figura que se demuestre la explotación económica de las dos terceras partes de la superficie que solicitan, ocupación y explotación previa no inferior a cinco años, bajos ingresos, y no ser propietario o poseedor de otras tierras.

El texto fundamental tiene un enfoque distributivo de la tierra, en aras de la realización de la consagrada función social de la propiedad. Así, la política de entrega de baldíos se sustenta en las normas constitucionales que prevén el acceso progresivo a la tierra y la creación de las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva, pero también hay otras medidas para la democratización de la tierra, como la expropiación de propiedad privada. Hacia 1999, el Congreso empezó a limitar esta

posibilidad, reformando el artículo 58 y suprimiendo la parte final, en la que se preveía –por razones de equidad– la expropiación sin indemnización y sin posibilidad de controversia judicial al respecto. Así y todo, las expertas en el tema señalan que la expropiación con indemnización apenas se ha puesto en práctica, por cuestiones procedimentales y de requisitos pero también por fuertes presiones de los sectores dominantes en el ámbito político y económico, que la han bloqueado permanentemente (Alviar y Villegas, 2012).

En cuanto a la otra figura clásica de redistribución de la propiedad, la extinción de dominio prevista en la Ley 200/1936, en contadas ocasiones ha sido aplicada (Morales, 2005; Machado, 2009, pp. 234 y ss. y 326; CNMH, 2016, pp. 299-300). Con posterioridad, la Constitución de 1991 la condicionó para aquellos bienes obtenidos con fondos de actividades ilícitas, como el narcotráfico, que han afectado a grandes extensiones de tierra no solo por su apropiación por parte de grandes narcotraficantes, sino también porque para muchos campesinos alejados de los mercados de alimentos, es la única opción de subsistencia. Las medidas adoptadas para recuperar estos bienes y gestionarlos a través de un Banco de Tierras, con la idea de ser adjudicados a campesinos sin tierra han sido un fracaso por varios motivos: la corrupción de algunos funcionarios, la falta de capacidad sancionatoria, así como la falta de mecanismos para la reversión de tierras. De acuerdo con la Ley 160/1994, la extinción de dominio se produce también por no explotar económicamente un bien rural durante tres años<sup>1</sup>. Tanto en un supuesto como en otro, la Ley 1448/2011 de Víctimas y Restitución de Tierras prevé que los bienes rurales objeto de extinción de dominio irán destinados al fondo de tierras para víctimas restituidas que no pueden retornar a su predio.

Además de estos factores, hubo otros que contribuyeron a que se perdiese el impulso distributivo en el ámbito rural: por un lado, la Ley 160/1994 modificó la forma de entregar tierra por parte del órgano competente. La nueva modalidad consistía en otorgar créditos a los campesinos para comprar tierra, dejando dicho asunto en manos del mercado. Por otro lado, el procedimiento mixto era complejo, ineficiente y rígido. Además, se constataron graves casos de corrupción en la gestión de la distribución de tierras. Otros obstáculos han sido el formalismo y la ambigüedad del conjunto de normas aplicables, ya que de las diversas definiciones de “propiedad”, en el diseño de las políticas públicas se ha impuesto la del Código Civil, que sigue definiendo a la propiedad como derecho exclusivo, perpetuo y absoluto, basado en el título principalmente.

---

<sup>1</sup> Esta figura ha sido desarrollada por la Ley 333/1996, después por la Ley 793 de 2002 y en la actualidad por el Código de Extinción de Dominio, aprobado por la Ley 1708 de 2014. El Código recopila las leyes y jurisprudencia sobre la extinción de dominio, y modifica algunos aspectos procedimentales. Estos cambios se han producido entre otras causas para superar las dificultades surgidas en la aplicación de esta figura en el contexto de la Ley de Justicia y Paz del año 2005 y el cuestionado proceso de desmovilización de grupos paramilitares.

En la actualidad hay de nuevo un debate en torno a los baldíos, concretamente si estos pueden ser adquiridos por prescripción adquisitiva, asunto pendiente de resolver por la Corte Constitucional tal como explicaremos al final del siguiente apartado.

En cuanto a la normativa actual, desde el año 2011 los principales cambios legales en materia agraria han sido la Ley de Restitución de Tierras, la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANAT), la polémica Ley Zidres, y el impulso a una serie de mecanismos que intentan superar los escollos que han habido en la aplicación de la Ley de 1994 y sobre todo su gestión, por las irregularidades ya señaladas. Respecto a lo previsto en los Acuerdos de Paz, el punto 1 establece una ruta de acción desde la perspectiva de una reforma rural integral, a partir de planes de desarrollo con enfoque territorial, compatibles con la conservación ambiental y en la perspectiva de potenciar la organización comunitaria y la participación de la sociedad civil sobre los usos del suelo, pero por el momento apenas ha sido desarrollada. Hay autores que temen que si bien los acuerdos permiten abordar cuestiones fundamentales sobre ordenación y usos del territorio y participación ciudadana, estos espacios sean aprovechados para revertir ciertos procesos y normas de protección ambiental (Ortiz y otros, 2019, p. 133). De hecho, varias organizaciones han cuestionado el proyecto de Ley 003/2018 que modifica la Ley 160, por considerar que obstaculiza procedimientos redistributivos establecidos en los acuerdos al modificar la extinción de dominio, y reduce los baldíos adjudicables para campesinos, afrodescendientes e indígenas, en favor del desarrollo agroindustrial, minero-energético y de infraestructuras (Corporación Grupo Semillas, 2018).

Por último, la Ley 1448/2011 de Víctimas y Restitución de Tierras, prevé la restitución de tierras a ocupantes de baldíos formalizando jurídicamente la situación del ocupante y convirtiéndolo en propietario, aunque no se cumplan estrictamente los requisitos de tiempo y explotación previstos en la Ley 160. Mediante una flexibilización de los requisitos respecto al procedimiento administrativo ordinario de adjudicación de baldíos, una víctima del conflicto armado que abandonó o le despojaron el bien que ocupaba, puede obtener una sentencia que le restituya el bien ocupado en su día. De hecho, hasta febrero del 2017 la ANAT ha recibido 640 órdenes de adjudicación de baldíos por los jueces de restitución del país (ANAT, 2017).

## **LAS PRÁCTICAS EN LA POLÍTICA DE TIERRAS**

Absalón Machado (2009, p. 14) considera que la política de tierras ha sido casuística en torno a intereses de particulares, y no ha habido una política pública a largo plazo como proyecto nacional; más bien se ha potenciado cierto tipo de proyectos de desarrollo para beneficio de unos pocos, lo cual en cierto modo explica la permanencia de los conflictos en la cuestión agraria.



A pesar del desajuste entre la vocación del suelo y su uso, pues la mayor parte del suelo para agricultura está destinado a ganadería, los diferentes gobiernos han impulsado la entrega de tierra pública, en lugar de redistribuir grandes propiedades o latifundios de zonas productivas y reordenar el territorio. Por otro lado, la frontera agrícola permanentemente abierta durante el siglo XX, ha sido ampliada por la colonización de grandes extensiones de baldíos, en regiones sin presencia estatal, a lo largo de las diversas etapas de expulsión de población causadas por la violencia política y social del país. Por ello, las causas de que el “problema de la tierra” se encuentre principalmente en las zonas de baldíos, son la violencia estructural y la inequidad del país, junto con la violencia directa ejercida por diversos actores armados<sup>2</sup>.

Las prácticas corruptas y clientelares del aparato administrativo del Estado han derivado en graves irregularidades en las adjudicaciones de baldíos, con la connivencia de notarios, registradores y otros operadores jurídicos, además de políticos, vinculados a la apropiación irregular de tierras (CNMH, 2016, pp. 298, 307, 323, 637). Por otro lado, el desconocimiento sobre la cantidad de tierra baldía de la nación que queda en Colombia, se debe en parte a la falta de seguimiento y control del devenir de los predios por la entidad encargada de las adjudicaciones. También se debe a que hay una deficiencia generalizada de información sistematizada sobre tierras, ausencia de inventario y falta de datos del catastro y el registro, dejadez administrativa que ha sido interpelada por la Corte Constitucional varias veces, desde que dictó la orden de crear un censo de baldíos, en la sentencia T-488 de 2014.

Estas deficiencias en el quehacer estatal, añaden al problema una dinámica de apropiación de baldíos “de facto” por parte de varios actores, sin pasar por el procedimiento administrativo establecido. Ello conlleva a que el caos y desconocimiento sobre qué tierra es privada o pública, sea todavía mayor. La apropiación de baldíos por grandes hacendados y empresarios a costa del trabajo del colono en el siglo XIX y principios del XX, ha sido documentada por varios autores (Legrand, 1988; Valencia, 1991; Tovar, 1997; Escobar, 2013). Para resumir el proceso, Hermes Tovar denominaba la “ley de 3 pasos” a la mecánica general de apropiación de tierra baldía de los colonos sin títulos, por parte de empresarios y hacendados:

- Entrada de colonos al monte, para talar y ponerlo a producir.
- Negociación de estos terrenos trabajados con agricultores locales con recursos, que van acumulando lotes.

---

2 Se ha escrito mucho sobre la conflictividad en torno a la tierra en Colombia desde diversos enfoques, temporalidades y disciplinas, tratando temas como la política agraria, la colonización, la violencia y el agro o el movimiento campesino. Entre ellos destacaríamos, además de los textos o autores ya expresamente citados a Hermes Tovar, Germán Colmenares, Catherine Legrand, Gonzalo Sánchez, Darío Fajardo, Alejandro Reyes Posada, Marco Palacios, Elsy Marulanda, Alfredo Molano o León Zamosc.

- Barrida que hace el latifundista al llegar a la región con títulos o con "...agentes y dinero que imponen la voluntad del patrón de hacer una hacienda, complementada por elementos locales como el intermediario y el tendero" (Fals Borda, 1979, pp. 49-50).

En ocasiones, se transmitían a empresas petroleras meras expectativas del dominio de un bien baldío que estaba en trámite por el colono (Notaría Segunda de Bucaramanga, 1962). Ni siquiera esperaban a que el campesino tuviera el título de adjudicación del bien, sino que independientemente de que al final la resolución administrativa lo otorgara, este se transmitía y ya quedaba incorporado al mercado de tierras. Otra práctica de apropiación de baldíos ocupados por colonos, se realizaba a través de contratos de trabajo vinculando a varios colonos para que explotaran terrenos baldíos no colindantes. Al cabo de unos años, las mejoras o cultivos realizados sobre la tierra eran entregados al empresario o particular, que solicitaba la adjudicación de todas las zonas mejoradas como un baldío, incluyendo los baldíos intermedios todavía existentes, pues al no estar registrados, no se advertía la inexactitud de lo solicitado (Arias, 2008, p. 51). Otras prácticas de concentración de la propiedad, se llevaron a cabo mediante ventas simuladas entre familiares, que ampliaban los linderos de sus propiedades incluyendo baldíos aledaños, en cada nueva compraventa, hasta conformar verdaderas haciendas sobre terrenos baldíos (Ramírez, 2012).

Estas lógicas de apropiación, se deben en parte a la falta de apoyo estatal, sin la que el campesino no puede impulsar proyecto productivo alguno. La falta de créditos y ayudas, han abocado en muchas ocasiones al campesino o al colono a abandonar terrenos ya cultivados, donde realizaron la dura faena de descuajar selva para preparar el terreno, en zonas aisladas, diezmadas de enfermedades y mosquitos, "... de manera que todo su esfuerzo, toda su lucha ha sido en beneficio de una clase privilegiada... hasta que enfermo y sin recursos opta por abandonar lo que constituyó para él una esperanza" (Vanguardia Liberal, 1941, p. 4)<sup>3</sup>.

Respecto a las últimas décadas, los datos de apropiación de baldíos arrojan la sospecha de unas 370.000 hectáreas de bienes adquiridos por prescripción adquisitiva entre los años 1991 a 2015, en determinados departamentos, juzgados y años, principalmente sobre baldíos mayores de 200 hectáreas, por la mala gestión y corrupción del órgano competente. Tal como adelantábamos, la Corte Constitucional está revisando esta situación con la finalidad de que se aclare que los baldíos únicamente se adquieren por adjudicación administrativa, y en su caso recuperar los que se adquirieron por la vía ilegal de la prescripción adquisitiva.

---

3 Declaraciones de un colono de la zona selvática del Carare, explicando las dificultades de miles de colonos en la zona, en el departamento de Santander.

Colectivos de abogados, señalan la falta de voluntad política para superar las masivas irregularidades administrativas, así como intentos de evitar su aclaración con nuevos proyectos de ley y reformas, cuando los baldíos son imprescriptibles según la normativa desde 1882, y como reafirma el artículo 63 de la Constitución Política<sup>4</sup>.

## **JURISPRUDENCIA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS SOBRE ADJUDICACIONES DE BALDÍOS Y PARCELACIONES**

Las 73 sentencias analizadas con corte a agosto de 2018, corresponden a varios municipios en los que o bien se llevó a cabo una fuerte política de parcelaciones en su día, o hay mayoritariamente tierra baldía.

Así, por un lado se ha seleccionado el municipio de San Alberto en el departamento del Cesar, para mostrar la casuística en torno a casos de parcelaciones de haciendas o grandes fincas, pues de un total de 36 sentencias, salvo en una se resuelven restituciones sobre 5 parcelaciones de fincas, efectuadas por el Estado entre finales de los ochenta y los noventa del siglo pasado. Este municipio nos interesa principalmente para analizar las causas de nulidad de los actos administrativos.

Por otro lado, las sentencias de los municipios de Mapiripán y El Dorado en el departamento del Meta nos interesan como muestra de la casuística en zona de colonización reciente, donde se ha adjudicado más tierra baldía (Sánchez y Villaveces, 2015, p. 37). Se han elegido estos dos municipios porque junto con Puerto Gaitán, son los que tienen más sentencias de restitución: Mapiripán (19), El Dorado (18). Sobre el territorio de la Orinoquía ya hay casos documentados de despojo de tierras y acumulación de predios de origen baldío, por parte de empresas nacionales y multinacionales, entre los que figura por ejemplo el de la empresa Poligrow Colombia Ltda., en Mapiripán (Mesa Copartes Misereor, 2017, pp. 40-42) o un análisis del CINEP del proceso de restitución y su complejidad en el Alto de Tillavá en Puerto Gaitán (CINEP, 2016, pp. 89-136).

### **Municipio de Mapiripán**

El municipio de Mapiripán es el segundo municipio del Meta con más sentencias de restitución de tierras, las cuales fueron dictadas entre los meses de febrero de 2016 y julio de 2017. Todas resuelven casos de bienes urbanos baldíos, reconociendo en su mayoría el derecho a la restitución del solicitante –principalmente mujeres<sup>5</sup>–, si bien se opta por

4 Intervenciones de la Comisión Colombiana de Juristas y de Dejusticia en la audiencia pública convocada por el Auto 708 de 2018 de la Corte Constitucional, celebrada el 7 de febrero de 2019 sobre clarificación de baldíos.

5 La sentencia Juzgado 1° de Villavicencio de fecha 7 de abril de 2016 y la sentencia del Tribunal Superior de Restitución de Bogotá de 28 de abril de 2016 dedican un apartado a explicar y aplicar el enfoque diferencial de la mujer propietaria, señalando su vulnerabilidad y la discriminación sufrida históricamente en su acceso a la propiedad.

la compensación por equivalente en 10 casos, frente a menos cantidad de restituciones materiales. Las compensaciones se ordenan principalmente porque la víctima tiene temor a retornar y hay en el predio un segundo ocupante de buena fe exenta de culpa. Por otro lado, hay unas 7 negaciones de restitución, si bien alguna ha sido revocada con posterioridad.

Todas las peticiones se enmarcan en el contexto de violencia acaecido en 1997, cuando, de acuerdo con lo relatado en las sentencias, el 70% de la población de Mapiripán se vio obligada a desplazarse, como consecuencia de la incursión de grupos paramilitares que provocaron graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en la zona, con masacres, descuartizamientos, y combates entre diferentes actores armados. Las causas del conflicto armado en esta zona se deben a la relación entre bienes baldíos, procesos de colonización y procesos de concentración improductiva de tierras, así como la condición histórica de vulnerabilidad del campesino, tradicionalmente discriminado y abandonado.

El juez de restitución, como gestor de paz que es, resuelve esta situación conciliando argumentos jurídicos con argumentos históricos o de contexto, con el fin de lograr una justicia efectiva. De la revisión de la jurisprudencia seleccionada, se deduce que los jueces y magistrados, además de sumar argumentos históricos a los argumentos jurídicos, apelan a legislación internacional, nacional y a la jurisprudencia de derechos humanos, con el fin de reforzar la tesis de la preponderancia de los derechos de las víctimas frente a otros sujetos, intereses o incluso la seguridad jurídica de actuaciones anteriores, por ser imperio de la ley, inculcar respeto a los derechos humanos y ser un elemento indispensable para lograr la paz (Jzdo. 2° Villavicencio de 25 de febrero de 2016). Así, la paz y los derechos humanos son los elementos que legitiman y justifican la intervención, con carácter excepcional, de estos tribunales y juzgados en la materia. En esta labor judicial, también se aclaran competencias administrativas de adjudicaciones de baldíos (STSJB de 30 de septiembre de 2016) y al menos en 8 sentencias se pondera normativa de baldíos y normativa agraria, bajo los parámetros del principio pro homine, por el que las normas deben invocarse e interpretarse de forma que favorezca a la víctima.

Por ejemplo, uno de los temas que se abordan con mayor amplitud, es la pertinencia de aplicar la Ley 137/1959, o en su caso tener en cuenta lo previsto en la Ley 388/1997 y otras disposiciones: tras el desplazamiento masivo, hubo repoblamiento de la cabecera municipal de Mapiripán y hay gran confusión sobre la tenencia de los predios, por lo que en muchos casos hay que aclarar si la ocupación del bien baldío urbano en su día vincula jurídicamente al peticionario de la restitución o por el contrario,

debería negarse por no existir dicho vínculo. Por otro lado, el Consejo de Estado adoptó en su día un criterio de interpretación de la Ley 137/959 –para evitar invasiones–, por el que solamente se podían adjudicar bienes baldíos urbanos por las corporaciones municipales a través de venta por un término de dos años desde la expedición de la Ley, y únicamente podían tramitarlo los propietarios de mejoras en los baldíos.

Así, la sentencia del TSB de fecha 30 de junio de 2016 analiza las leyes citadas y otras, además de algunas disposiciones reglamentarias y el Acuerdo del municipio No. 006 de 2004, para justificar su alejamiento de la línea establecida por el Consejo de Estado y estimar que, por una parte, no hay una limitación temporal de dos años en cuanto a la posibilidad de que alguien que ocupara un baldío urbano tuviera el derecho o la expectativa de solicitar su adjudicación al ayuntamiento; por otra parte, deduce que de la normativa estudiada tampoco se permite solamente solicitar la adjudicación a los propietarios de mejoras en los predios. Dicho cambio de criterio y distanciamiento del concepto emitido por el Consejo de Estado, es motivado por el Tribunal en virtud del Estado Social de Derecho y los principios de confianza legítima, la función social de la propiedad, el derecho a la vivienda digna, y un trato no discriminatorio respecto a otros ocupantes que con posterioridad a 1997 pudieron acceder a los bienes urbanos. Asimismo, más adelante se establece que si bien habría que aplicar la Ley de 1959 de acuerdo con la época de la ocupación del predio, y por tanto el solicitante tendría que comprarlo, se resuelve que este no pague, sino que sea una cesión gratuita, por tres motivos: la finalidad transformadora de la normatividad de restitución y concretamente la Ley 1448, la existencia de leyes posteriores a la de 1959 que establecen la gratuidad, como la Ley 9/1989, la Ley 388/1997 y la Ley 1001/2005, y por último, las elevadas edades de los solicitantes. Así, se enlaza la finalidad de la Ley con normativa ordinaria en vigor, y con la realidad de los peticionarios.

Por otro lado, se ordena al ayuntamiento que coordinadamente con las entidades de víctimas y restitución, desarrolle una estrategia para formalizar la propiedad de los restituidos y de los segundos ocupantes a los que se estime mantener en los predios ocupados actualmente, al igual que otras dos sentencias del Tribunal con misma fecha y la sentencia de fecha 18 de julio de 2016, donde se insiste en la posibilidad de gratuidad en la formalización jurídica del bien por la Corporación Municipal. La sentencia del Tribunal de 30 de septiembre del mismo año, explica de forma meridianamente clara la tesitura flexibilizadora expuesta en relación a la diferencia de criterio con el Consejo de Estado, expresando que no pueden tenerse en cuenta los criterios ordinarios de la forma de venta y si podían adquirirlo o no en la época, para resolver asuntos de restitución, porque “... se absolutiza sin más el modo previsto en disposiciones de orden legal”.

En relación con la prohibición de tener más de un bien, otra sentencia del mismo tribunal de fecha 17 de noviembre de 2016<sup>6</sup>, aplica el juicio integrado, y aunque se estima que es víctima y ocupó el bien, se niega el derecho a restituir porque es propietaria de dos inmuebles, y su esposo de otro, y por tanto no es legítima adjudicataria en virtud del artículo 72 de la Ley 160/1994, que prohíbe adjudicar si se tienen otros bienes en propiedad. Por último, cabe comentar la sentencia del TSB de fecha 16 de diciembre de 2016, por la que se niega la restitución por no haber asumido las cargas o responsabilidades que la normativa imponía al ocupante del baldío en su día. Así, dice el tribunal que no se asumió la carga de construir la vivienda, responsabilidad que debe asumirse pues la función social de la propiedad, por la que tiene sentido la adjudicación de baldíos urbanos, es garantizar el derecho a la vivienda, y por tanto, aunque fuera ocupante no consolidó la relación jurídica con el bien, o esta se perdió por hechos ajenos al conflicto armado, por no registrar la resolución de adjudicación (lo cual sería un mero formalismo subsanable, pero que aunado a lo demás pesa para negar la restitución), no construir, y además ser propietario de otra vivienda.

### **Municipio de El Dorado**

En el municipio de El Dorado hay 18 sentencias dictadas entre los años 2014 a 2017. En la mayoría se estima el derecho a la restitución y se ordena la restitución material y/o jurídica, salvo en 3 casos en que se niega y uno en que se compensa. Las peticiones se realizan casi en igual proporción por hombres y mujeres. Los predios se ubican en una zona de colonización iniciada hacia la década de los 40 y 50, por parte de colonos que huían de la violencia bipartidista. Con posterioridad – según lo relatado en las sentencias– se asentaron las FARC, y después se constituyeron autodefensas privadas, habiendo enfrentamientos entre ambas y con el Ejército Nacional. Así, se produjo el abandono de los predios por presiones de los actores armados, riesgo de minas, reclutamiento forzoso y combates. Los paramilitares desplazaron zonas enteras, y hubo afectación de la parapolítica, pues algunas sentencias comentan que el paramilitarismo llegó a cooptar a la administración local y regional.

Hay unos seis casos de predios baldíos, y en otros seis se invoca la prescripción adquisitiva extraordinaria para formalizar la relación jurídica con un bien privado; en el resto solamente se restituye materialmente el bien, porque había un vínculo jurídico formalizado y no se ha perdido. La mayor parte de las tierras restituidas están afectadas por cuestiones ambientales, y en menor medida por afectación de contratos de títulos mineros.

---

6 Hay dos con la misma fecha y ponente, nos referimos a la radicada con No. 50001312100220150000501.

Respecto a los casos de terrenos baldíos, los jueces y magistrados hacen una valoración de la viabilidad de la adjudicación conforme a los requisitos establecidos en la normativa de referencia, esto es, la Ley 160/1994 y las actuales disposiciones especiales, como el artículo 74.5 de la Ley 1448 o el concepto de justicia transicional, entre otras que veremos a continuación, con el fin de flexibilizar los requisitos y facilitar el acceso a la propiedad. Así por ejemplo, en la sentencia del Juzgado 2° del Circuito Civil Especializado de Tierras de Villavicencio de 9 de febrero de 2016, se ordena la formalización del vínculo sobre un baldío cuya solicitud había sido rechazada por el antiguo órgano competente en el año 2012, por estar sobre el Área de Afectación Distrito de Manejo de la Macarena. Tras citarse en la sentencia el artículo 675 del Código Civil, que define a los bienes baldíos como “todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de dueño”, y que es competencia de la nación adjudicarlos para mejorar las condiciones de vida de los que no tienen tierra y por ende de toda la sociedad, recuerda que los requisitos establecidos en la Ley 160, son:

- Explotación económica de 2/3 del predio y vocación agropecuaria.
- Haberlo ocupado por un término no superior a cinco años.
- No tener un patrimonio superior a mil salarios mínimos mensuales legales vigentes.
- No ser propietario o poseedor de otro predio rural.
- Que la adjudicación se dé dentro de los parámetros establecidos para las Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

En cuanto a la temporalidad y extensión de la explotación, flexibiliza su exigibilidad, pues al igual que en otros casos se aplica el apartado 5 del artículo 74 de la Ley 1448, que exime de tener que cumplir con el tiempo estipulado de explotación económica, si el despojo o abandono forzado perturbaron la misma. Por otro lado, se vincula el concepto de justicia transicional, como conjunto de medidas excepcionales y coyunturales en aras de la construcción de paz, con el artículo 107 del Decreto 019 de 2012, que establece que no es necesario cumplir con el requisito de explotar casi la totalidad del predio.

También hay algún caso en que se flexibiliza el último requisito, sobre la necesidad de que el predio cumpla los parámetros de extensión previstos en la UAF. Por ejemplo, en la sentencia del Juzgado 2° de fecha 22 de abril de 2014, o la sentencia del mismo Juzgado de fecha 2 de diciembre de 2015, por la que se citan los mismos argumentos, añadiendo que en este caso no cumple con el requisito de la UAF al ser un predio de 8 hectáreas, y por tanto ser menor en extensión a lo acordado en la Resolución 041 de 1996 del Incora, por la que se establece un rango de 28 a 38 hectáreas para el municipio de El Dorado. El juzgado apela a la finalidad de la Ley 160, de redistribución de la propiedad para los más vulnerables, incorporando

el Decreto 3759 de 2009 que flexibiliza la aplicabilidad de normas sobre adjudicaciones de baldíos, así como el principio de igualdad en sentido material. A nuestro parecer esta debería haber sido la normativa invocada para resolver la falta de cumplimiento de este requisito en la sentencia del TSB de fecha 30 de septiembre de 2016, ya que cumplen con los parámetros establecidos para las UAF y el predio es de apenas 1 hectárea.

Por otro lado, destaca la cuestión ambiental en 12 sentencias. Muchos de los predios solicitados están en lugares protegidos, como la zona denominada Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM), creada en virtud del Decreto 1989 de 1989 para regular las actividades humanas permitidas y no afectar la estabilidad ecológica del territorio. Dentro del mismo, se implementó el Distrito de Manejo Integrado de Recursos Renovables del Ariari - Guayabero, también colonizado, por lo que los jueces y magistrados deben pronunciarse respecto a esta situación, pues la restitución también es un derecho fundamental.

En este contexto, en el Juzgado 2° la sentencia de fecha 22 de abril de 2014 apela a la Carta Política y la protección ambiental, así como al Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974), donde se reconoce al ambiente como patrimonio común y se establecen responsabilidades para su conservación. También rige en la zona el Decreto 2372 de 2010 sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, además del CONPES 3680 y otras disposiciones como la normativa ambiental a tener en cuenta en esta zona. En relación al predio objeto de solicitud, Cormacarena emitió un informe manifestando que el 41% del predio está inmerso en la figura de protección ambiental, pero ello no fue óbice para que el juzgado ordenara restituir y adjudicar el baldío, siempre y cuando se adoptara el plan de manejo ambiental ordenado por el ente ambiental. Ello en virtud del principio de confianza legítima que se aplica al campesino solicitante, pues siempre le ha dado a su predio una vocación agrícola y se ha generado una expectativa confiando en que el uso que le ha dado no se modificará de repente.

Además, el juzgado apela al concepto de desarrollo sostenible y la función ecológica de la propiedad como elemento de conciliación entre el derecho a explotar la tierra por el campesino por un lado, y por otro el derecho del medio ambiente a ser protegido, proponiéndose en esta y otras sentencias, como la del Juzgado 2° de 9 de febrero de 2016, la posibilidad de incluir a los restituidos en el programa de familias guardabosques, una vez adjudicado el bien. Así, se recuerda que la Corte ha establecido que el artículo 80 de la Constitución debe superar su perspectiva puramente conservacionista, armonizando el derecho al desarrollo con las restricciones normativas de protección al medio ambiente, para finalmente apelar a la necesaria interpretación teleológica y finalista de la Ley 1448, que pretende garantizar la restitución a comunidades desplazadas como mecanismo de estabilización socio-económica.



La interpretación restrictiva de la conservación de las áreas naturales protegidas, se debe a la recepción de normativa ambiental foránea, desarrollada para realidades diferentes a la colombiana, concretamente la de Estados Unidos, donde no hay espacios naturales habitados desde hace mucho tiempo por humanos, ni se da la problemática del despojo y expulsión de población hacia estos lugares. Pero también se debe a un desarrollo normativo que favorece a la economía agroindustrial en el entendido de que la economía campesina no es viable porque no saben trabajar, y además contaminan los bosques con sus prácticas tradicionales. Estos planteamientos, que conllevan a la revictimización de los campesinos, sujetos de derechos colectivos tradicionalmente abandonados, pobres y excluidos históricamente, deben ser reorientados hacia una perspectiva integral del ambiente, en la que como explica Mesa Cuadros, entendemos los ecosistemas como espacios integrados por naturaleza y humanos, siguiendo la ruta de acción integral propuesta en el punto 1 de los Acuerdos de Paz, de cierre de la frontera agrícola (Mesa y otros, 2019, pp. 177-193).

En la restitución judicial de tierras, las propuestas de conciliación de ambos derechos son variadas. Algunos fallos ordenan al órgano competente en materia ambiental que diseñe planes de manejo integral de conservaciones de bosques y cobertura vegetal para estos predios, y si lo considera necesario sustraiga una parte del predio o restrinja el derecho de propiedad de los restituidos o sus obligaciones, en virtud de la función ecológica de esta. En otros casos se ha llegado a compensar con otro bien por cuestiones ambientales y de minería, como el Juzgado 1° de Villavicencio en sentencia de fecha 3 de septiembre de 2015, que resuelve compensar al ser un Área de Manejo Especial de La Macarena y haber minerales de roca y piedra caliza en bruto en la zona con contratos de concesión, a diferencia del fallo del TSB de 20 de mayo de 2016, donde también se habla de la presencia de minas pero no se acuerda compensar.

Merece especial atención la sentencia del mismo tribunal, de fecha 30 de mayo de 2016, que ordena a la Unidad de Restitución del Meta la revisión de aquellas víctimas ocupantes de baldíos cuyas solicitudes de restitución no fueron registradas en la etapa administrativa, alegando cuestiones ambientales, por estar ubicadas en el Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM). El tribunal expone las dos tesis que hay sobre el conflicto entre la restitución y el ambiente, sosteniendo que estas no se contradicen, sino que su aplicación depende del caso concreto.

Así, una tesis sostiene que se deben ponderar los derechos en colisión para ver cuál es preferente, con la posibilidad de conciliar ambos derechos acudiendo a la figura de la compensación. En este punto, el Tribunal aprovecha para señalar que el Gobierno no estableció dicha posibilidad para bienes baldíos no adjudicables, pues en el Decreto 440/2016 se

establecía rechazar las solicitudes de restitución sobre terrenos baldíos que estuvieran ubicados en zonas de reserva forestal, parques nacionales naturales y regionales. Ello lleva al Tribunal a colegir que el Gobierno no tuvo en cuenta los argumentos legales y jurisprudenciales que por cuestiones históricas, y no solo constitucionales, ha mantenido la Corte Constitucional.

La otra tesis, considera que la ponderación no tiene por qué darse siempre, pues puede haber un conflicto aparente pero en realidad los derechos fundamentales no deben ser opuestos y bastaría armonizar ambos derechos. Así, no hay necesidad de contraponer ambos derechos, como se ha hecho con anterioridad desde un enfoque antropocéntrico, en el que el hombre y la naturaleza son vistos como opuestos, en lugar de complementarios. La sentencia continúa con alegatos históricos, recordando la importancia del derecho a la tierra y al territorio para los campesinos y su cultura, y el proceso de colonización vivido por muchos de ellos en el contexto del conflicto armado, cuyo origen está en el problema agrario. La sentencia contextualiza las ocupaciones de baldíos protegidos ambientalmente con más jurisprudencia de la Corte, y bibliografía, recordando que el 92% de los pobladores de La Macarena carecen de tierra formalizada, territorio ocupado como consecuencia de la búsqueda de tierras por parte de los sectores menos favorecidos de la población, víctimas de despojos, abandono de tierras y desplazamiento. El tribunal resuelve otorgando la restitución material, pero pospone la jurídica, para que el órgano ambiental y las víctimas caractericen los terrenos y se puedan determinar cuáles son las áreas de ocupación, dentro del DMI Ariari - Guayabero de la AMEM, su forma de producir y los cuidados dedicados al entorno, con la idea de reformular criterios para zonificar ambientalmente el lugar, indicar si los proyectos productivos pueden continuar y diseñar un plan o taller que eduque a los habitantes al cuidado ambiental de la zona, así como verificar si las explotaciones mineras afectan el goce efectivo del derecho a la restitución. Respecto a los títulos mineros, el tribunal defiende la tesis de la permanencia del campesino en la zona, al expresar que sería una contradicción permitir la explotación minera en una zona de protección ambiental, y no la ocupación campesina.

### **Municipio de San Alberto**

Antes de exponer los casos relevantes sobre nulidad de actos administrativos en las sentencias de este municipio, recordemos que el inciso primero del artículo 74 de la Ley 1448 de 2011 dispone el despojo:

Se entiende por despojo la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio ju-

rídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia.

Asimismo, el artículo 91 establece la posibilidad de la declaratoria de nulidad de actos administrativos, entre los contenidos del fallo de la petición de restitución en su apartado m).

El municipio de San Alberto fue objeto de 5 parcelaciones en 1992. Todas están afectadas por solicitudes de restitución de antiguos parceleros. Dichas parcelaciones, tal como relata la Sentencia de San Alberto de 18 de diciembre de 2015, dictada por el TSDJ de Bogotá, tienen como origen la organización de trabajadores y sus tomas de tierras, junto con la presencia de organizaciones sindicales en torno a empresas de cultivo de palma y campesinas, que ya en la década de los 60 se manifestaban a través de huelgas conjuntas. Hacia el año 1992, en el municipio incrementaron su peso electoral movimientos de izquierda como el M-19 o Unión Patriótica (UP), lo cual fue un elemento desencadenante de violencia política en la zona. Si bien hubo guerrillas desde la década de los 80, en la década siguiente se redujo su presencia, por la intervención de la fuerza pública y grupos paramilitares.

Entre los años 1987 y 1992, se ocuparon los predios La Carolina (El Tesoro), Tokio, Los Cedros y 7 de agosto. Los predios La Carolina y Los Cedros se parcelaron como consecuencia de acciones impulsadas por campesinos de la organización campesina ANUC-UR y por la UP. En el caso de Los Cedros, hubo intervención del ejército y varias medidas violentas contra los invasores, pero finalmente el propietario negoció con el Incora y en 1992 se titularon 25 parcelas repartidas por sorteo, con una extensión de entre las 19 y las 21 hectáreas. Más adelante, hacia 1994 los parceleros se convirtieron en objetivo militar para el líder paramilitar de la zona, que los vinculaba con la guerrilla, produciéndose amenazas, asesinatos y masacres en algunas de las parcelaciones.

La adjudicación de las parcelas se llevó a cabo mediante venta, con las condiciones de la Ley 160/1994. La mayoría de las sentencias comentan irregularidades en torno a los procedimientos administrativos durante la etapa posterior, cuando se produjo el abandono o despojo de estas, y se readjudicaron a otras familias. Por ejemplo, en muchos casos no ha aparecido la supuesta revocación de la adjudicación de la parcela en el expediente administrativo, trámite necesario para su posterior readjudicación a otro particular.

Así, el TSDJ de Cartagena, Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, dictó una sentencia el 30 de noviembre de 2015 sobre una solicitud colectiva de restitución de 11 predios en Los Cedros, de las que solamente se estimaron 3 peticiones, declarándose la nulidad de

la revocatoria y de las readjudicaciones. En estas, hay constancia del abandono de los predios por amenazas de muerte, como por ejemplo con la adjudicación de la parcela El Desespero en 1995 y el posterior despojo jurídico mediante Resolución del Incora –poco más de un año después–, en la que se dispuso la revocatoria de adjudicación de los títulos de los parceleros, hoy solicitantes de restitución. En las peticiones que se estimaron: Limoncito, Buenos Aires y la otra parcela señalada, las resoluciones del Incora motivaban la readjudicación alegando que los parceleros iniciales habían presentado escrito renunciando, conforme al artículo 73 del Decreto 01 de 1984<sup>7</sup>, si bien en los archivos del Incoder - Dirección Territorial Cesar, no hay documento alguno que constate algún trámite sobre dichos predios. Ni siquiera se encuentra la solicitud de adjudicación de tierras hecha en su día, sino actuaciones unilaterales del Incora, que mediante un acto administrativo adoptó dos decisiones a la vez: la revocatoria de adjudicación y la readjudicación de la misma. Solo se notificó a los nuevos adjudicatarios, lo cual atenta –dice la sentencia– contra el principio de publicidad y contra la ejecutoria del citado instrumento público, ya que eran oponibles por los primeros adjudicatarios y era deber de la administración notificarles su contenido.

Por tanto, se ponen de manifiesto graves irregularidades de la actuación administrativa, como la ausencia de documentos en el expediente, que acrediten la solicitud o la constancia de la notificación de la readjudicación posterior a otras personas, así como la falta de constancia de que esta se hiciera con el consentimiento libre, expreso y por escrito del parcelero inicial, tal como establece la ley. Por todo lo expuesto, el Tribunal procedió a declarar la nulidad de las resoluciones comentadas.

Otro ejemplo de nulidades de actos administrativos es el de la sentencia de 28 abril de 2015 del TSDJ de Cartagena, Sala Civil Especializada en restitución de tierras, sobre una parcela ubicada en La Carolina. Si bien el tribunal expone que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, no puede dejar de constatar que hay irregularidades en el expediente y la resolución administrativa de 1995 sobre otra revocatoria de adjudicación de parcelación, pues no hay prueba de la supuesta petición de revocatoria, y previamente se había autorizado a la parcelera

---

7 El artículo 73 regulaba la revocatoria de actos de carácter particular y concreto: “Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular”. También apela al artículo 72 de la Ley 160/1994 sobre revocaciones: “Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos. En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo”.

la enajenación del terreno, acto que tampoco fue notificado y sin embargo consta como ejecutoriado.

En cambio, en la sentencia de 21 mayo de 2015 dictada por el mismo tribunal, se declaran “inexistentes” los actos administrativos (en lugar de declarar adecuadamente la nulidad de los mismos por irregularidades), debido o bien a la falta de consentimiento, o a no haberlos notificado.

La sentencia de 16 julio de 2015, del TSDJ de Antioquia, Sala Tercera Civil Especializada en Restitución de Tierras, resuelve también sobre dos parcelas de La Carolina. En este caso se adjudicó en 1990 un predio de la parcelación, que fue abandonado como consecuencia del conflicto armado. En 1995, el Incora declaró la caducidad administrativa de la adjudicación. Inquirida dicha entidad sobre los motivos de dicho acto en el proceso judicial, esta manifestó no tener archivo del predio en cuestión, aportando las resoluciones, cuyos anexos dieron algo de luz al Tribunal. Hay documentos sin fecha en los que se manifiesta que tras visitar el predio y constatar que está abandonado, se propone adjudicar la parcela. De forma contradictoria, el siguiente documento dice que vive un hijo pero que la comunidad no quiere que este se vincule, por lo que se propone por el funcionario adelantar caducidad administrativa para abrir inscripción de nuevos aspirantes a adjudicar.

La resolución de caducidad de 1995 no fue notificada personalmente al accionante sino que se notificó por edicto en Bucaramanga, razonándose en la motivación de la misma que los adjudicatarios habían incurrido en las causales de caducidad previstas en los numerales 1 y 3 del artículo 20 del Acuerdo 022 de noviembre de 1994 dictado por la Junta Directiva del Incora. Con posterioridad, se adjudicó la parcela en mayo de 1995 – señalando el tribunal nuevos elementos de análisis de las ilegalidades–, pues se readjudicó sin los requisitos establecidos, al no estar explotado sino abandonado.

Así, el tribunal considera que ha habido despojo administrativo y declara la nulidad de todos los actos administrativos, pues el Incora declaró unilateralmente la caducidad de la adjudicación alegando incumplimiento de los parceleros de las obligaciones contraídas y abandono del predio por más de 30 días, argumentando que no habían avisado ni solicitado autorización o tener una justa causa, cuando lo sucedido es que la administración no investigó o indagó para saber el motivo del abandono, que no fue otro que el desplazamiento forzado. Es irrazonable esperar una solicitud de autorización en semejantes circunstancias y aún más sin poner en su conocimiento el inicio del expediente de caducidad. Por ende, este predio es área de potencial explotación de hidrocarburos por Loh Energy sucursal Colombia, si bien se considera que no hay riesgo de interferencia por explotación y exploración, pero así y todo se establece

el deber de concertar cualquier actuación con la víctima y comunicarlo al órgano judicial en su caso.

En la misma línea de reproche hacia el extinto Incofer, la sentencia de 21 de agosto de 2015 del TSDJ de Cartagena declara también la nulidad de la resolución de revocación de adjudicación y cuestiona la pasividad del órgano competente en materia de adjudicaciones, por conocer apresuradas ventas de parcelas por los parceleros y no tener la iniciativa de verificar la causa de las mismas. También es un predio afectado por contratos de hidrocarburos y se ordena a la ANH revisar los contratos para que estos no afecten a la explotación agrícola del predio. Igualmente las sentencias de 26 de enero de 2016 y 16 de febrero de 2016 del mismo tribunal declararon la nulidad de actos administrativos sobre situaciones muy similares.

### **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Los jueces y tribunales civiles especializados de restitución de tierras inciden sobre actuaciones administrativas de adjudicaciones de tierras, al anular actos administrativos que adjudicaron o readjudicaron predios, por ser actos ilegales y haber irregularidades fruto de una mala praxis de la administración, que no investigó lo suficiente el abandono o las ventas apresuradas de los campesinos, o procedió a dictar actos administrativos revocatorios o de caducidad por su cuenta, por intereses de otros particulares. También ordenan la adjudicación de baldíos en zonas donde la administración competente quizás no hubiera adjudicado por cuestiones ambientales, en virtud de una conciliación entre el derecho ambiental y el derecho a la tierra y al territorio del campesino, que supera tanto el horizonte antropocéntrico y dualista individuo versus naturaleza, como el meramente conservacionista.

Igualmente, con argumentos históricos y no solo legales, atienden la situación de desplazamiento y reasentamientos acaecidos con ocasión del conflicto armado, frente a la gran confusión sobre la tenencia de la tierra en algunas zonas, reinterpretando o resolviendo contrariamente a lo establecido por el Consejo de Estado o flexibilizando normas administrativas, agrarias y ambientales e invocando normas civiles y de derechos humanos, en virtud del principio pro homine.

Así, reconociendo el derecho de restitución como una medida de reparación integral a víctimas, interpretan de forma flexible y con un horizonte teleológico las normas ordinarias y extraordinarias relativas a la adjudicación de tierras, tanto de baldíos urbanos como rurales, así como ordenan a entidades públicas diversas acciones para garantizar la efectividad de las medidas ordenadas, al igual que realizan un análisis casuístico comparativo entre casos, o evalúan el pasado para saber si las

personas adjudicatarias asumieron las cargas o responsabilidades legales en su día.

Son actuaciones judiciales enmarcadas en un contexto de justicia transicional, de los jueces como gestores de paz, modelo de justicia que trata de superar las masivas vulneraciones a los derechos humanos de las víctimas, en su mayoría campesinos que perdieron sus tierras en el contexto de un largo conflicto armado, y que –como se desprende de las sentencias– el origen se encuentra en la cuestión agraria y el abandono del campo por el Estado durante décadas, situación de facto inadmisibles. En base a la información que se va generando en los procesos judiciales de reparación, y las investigaciones paralelas que se están llevando a cabo, se hace efectivo el derecho a la verdad en relación a saber la cuota de responsabilidad del Estado en la problemática de la tierra y la ejecución de su política de tierras, ya que esta ha sido enmascarada por la presunta legalidad de muchas actuaciones administrativas, judiciales y del mundo jurídico en general, totalmente contrarias a los principios y valores constitucionales de Colombia.

Por tanto, podemos concluir que la experiencia de la justicia de restitución de tierras, aplica un enfoque del derecho en contexto, situando las leyes y demás normativa nacional en su contexto histórico, cultural, social y económico, tratando de aprehender la compleja realidad de la apropiación de la tierra en Colombia, bajo el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la deficiente gestión de la distribución de las tierras, la equidad social y la cuestión agraria.

## REFERENCIAS

### Legislación y jurisprudencia

Código de Recursos Naturales, Decreto 2811 de 1974. (1974). [https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto\\_2811\\_de\\_1974.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto_2811_de_1974.pdf)

Corte Constitucional C-025/04 de 22 de enero; T-488/14 de 9 de julio; C-077/17 de fecha 8 de febrero. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/>

Decreto 1989 de 1989, “Por el cual se declara Área de Manejo Especial La Macarena, la Reserva Sierra de La Macarena, se clasifica y zonifica su territorio y se fijan sus límites reales”. (1989). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1382075>

Ley 200 de 1936, “Sobre régimen de tierras”. (1936). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1654991>

Ley 137 de 1959, “Por la cual se ceden derechos de la Nación al Municipio de Tocaima, y se dictan otras disposiciones”. (1959). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39762>

- Ley 201 de 1959, de 30 de diciembre, “Por la cual se dictan medidas tendientes a impedir el aprovechamiento económico de la violencia durante el estado de sitio”. (1959). <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1655261>
- Ley 135 de 1961, “Sobre reforma social agraria”. (1961). <http://www.suin.gov.co/viewDocument.asp?id=1792699>
- Ley 387 de 1997 y su desarrollo reglamentario, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. (1997). <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-387-de-1997.pdf>
- Ley 975 de 2005, Ley de justicia y paz. (2005). [https://www.cejil.org/sites/default/files/ley\\_975\\_de\\_2005\\_0.pdf](https://www.cejil.org/sites/default/files/ley_975_de_2005_0.pdf)
- Ley 160/1994 y su desarrollo reglamentario, “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”. (1994). <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/Ley%20160%20de%201994.pdf>
- Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. (2011). [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html)
- Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, y decretos reglamentarios. (2011). <http://www.justiciatransicional.gov.co/Normatividad/Ley-de-V%C3%ADctimas-y-Restituci%C3%B3n-de-Tierras>
- Jurisprudencia de restitución de tierras. Sentencias publicadas hasta agosto de 2018 del municipio de San Alberto, en el departamento del Cesar, y los municipios de El Dorado y Mapiripán del departamento de Meta. [www.restituciondetierras.gob.co](http://www.restituciondetierras.gob.co)

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Agencia Nacional de Tierras. (2017). *Rendición de cuentas 2016. Resumen Ejecutivo*. Bogotá, Agencia Nacional de Tierras.
- Alviar, H. y Villegas, C. (2012). *La función social de la propiedad en las constituciones colombianas*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Arias, C. (2008). *Provincia El Diamante, El Canelo y El Jazmín. Historia de un proceso de poblamiento en el municipio de Sabana de Torres*. Bucaramanga: Armonía Impresores.
- Betancur, C. (2015). *Derecho procesal administrativo* (8a ed.). Medellín: Señal Editora.



- Comisión Colombiana de Juristas. (2018). *Cumplir metas, negar derechos: balance de la implementación del proceso de restitución de tierras en su fase administrativa 2012-2017*. Bogotá: CCJ.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2009). *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Bogotá: Editorial Kimpres Ltda.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2016). *Tierras y conflictos rurales. Historia, políticas agrarias y protagonistas*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).
- Céspedes Báez, L. y otros. (2015). Who owns the land? Litigants, Justices, Colonos, and titleholders' struggle to define the origins of private property in Colombia. *Global Jurist*, 15(3). 329-459.
- CINEP. (2016). *Restitución de tierras en Colombia. Análisis y estudios de caso*. Bogotá: CINEP.
- Corporación Grupo Semillas. (2018). El proyecto de Ley 003 de 2018, "Nueva Ley de Tierras": Un nuevo golpe contra el campesinado, los pueblos indígenas y afrocolombianos. Recuperado de <http://www.semillas.org.co/es/noticias/el-proyecto-de-ley-003-de-2018-nueva-ley-de-tierras-un-nuevo-golpe-contra-el-campesinado-los-pueblos-indigenas-y>
- DANE. (2014). *Tercer Censo Nacional Agropecuario*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>
- Escritura de propiedad No. 996 de 1962 de la Notaría Segunda de Bucaramanga. Escobar, B. (2013). *De los conflictos locales a la guerra civil. Tolima a finales del siglo XIX*. Bogotá: Academia Colombiana de Historia.
- Fals Borda, O. (1979). *Historia de la cuestión agraria en Colombia* (3a ed.). Bogotá: Editorial Punta de Lanza.
- Legrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mayorga, F. (2002). Codificación de la legislación en Colombia. Procesos de unificación del sistema jurídico. *Revista Credencial Historia*, 148. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-14>
- Mesa Cuadros G., y otros. (2019). "Derechos del campesinado y conservación: una deuda histórica que la ley y la jurisprudencia deben compatibilizar". En Mesa Cuadros (ed.), *Estándar ambiental y derechos ambientales en posacuerdos de paz: algunos estudios de caso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Mesa Copartes - MISEREOR. (2017). *Despojar y desplazar: estrategia para el desarrollo de la Orinoquía*. Bogotá: Impresol Ediciones.
- Morales, O. (2005). *Derecho agrario: lo jurídico y lo social en el mundo rural*. Bogotá: Editorial Leyer.
- Escritura de propiedad n. 996 de 1962. Notaría Segunda de Bucaramanga.
- Ortiz Beatriz, E. y otros. (2019). "Acuerdo de Paz en Colombia y protección ambiental: entre las continuidades y las posibilidades". En Mesa, G. (ed.), *Derechos ambientales, conflictividad y paz ambiental*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, N. (2012). *Ampliación de la frontera agrícola en Colombia: el caso del sur del César (1850-1950)*. Valledupar.Mimeo.
- Sánchez, F. y Villaveces, J. (2015). *Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia* (serie Documentos de trabajo, No. 179). Bogotá. <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10933/12538.pdf?sequence=1>
- Tovar Pinzón, H. (1997). Los baldíos y el problema agrario en la costa caribe de Colombia (1830-1900). *Revista Fronteras*, (1) Vol. , Bogotá.pp.35-55.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2014). *Bases conceptuales, procesos de regularización de la propiedad rural y acceso de tierras*. Bogotá: Minagricultura
- Valencia Llano, A. (1991). *Empresarios y políticos en el Estado Soberano del Cauca 1860-1895*. Cali: Banco de la República.
- Noticia del diario *Vanguardia Liberal*. (1941, 3 de enero). Bucaramanga.