

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

INSTRUCTIVO PARA EL MANEJO DE CASOS DIFÍCILES
REVOCATORIA DE TITULACIÓN DE BALDÍOS
LEY 160 DE 1994
DECRETO LEY 902 DE 2017

SUBDIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS EN ZONAS FOCALIZADAS
SUBDIRECCIÓN DE ACCESO A TIERRAS POR DEMANDA Y DESCONGESTIÓN

DOCUMENTO ELABORADO PARA EL APOYO A LOS PROCEDIMIENTOS DE REVOCATORIA DE TITULACIÓN DE BALDÍOS

-2021

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

INTRODUCCIÓN

Creación de la Agencia Nacional de Tierras.

Que a través del Decreto No. 2363 de 2015 *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objetivo y su estructura”*, se dispuso que la Agencia Nacional de Tierras, en adelante ANT, es la máxima autoridad de tierras de la nación, entregándole entre otras la función **de hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, en los casos en los que haya lugar.**

Que el artículo 38 del Decreto ley 2363 de 2015 señala: *“Referencias normativas. A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, todas las referencias normativas hechas al INCORA o al INCODER en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras -ANT- Parágrafo. Las referencias normativas consignadas en la Ley 160 de 1994, y demás normas vigentes, a la Junta Directiva del INCORA, o al Consejo Directivo del INCODER, relacionadas con las políticas de ordenamiento social de la propiedad, deben entenderse referidas al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras – ANT”*.

Que en tal sentido, el numeral primero (1°) del artículo 23 del Decreto No. 2363 de 2015, facultó a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas de la Agencia Nacional de Tierras - ANT, la función de: *“Hacer seguimiento a los procesos de acceso a tierras, comprendiendo los de asignación del subsidio integral de reforma agraria, la adjudicación de bienes fiscales patrimoniales, adjudicación de baldíos a personas naturales conforme al régimen general previsto en la Ley 160 de 1994, y a los regímenes especiales de adjudicación que se establezcan en reservas especiales de baldíos, la suscripción de contratos de explotación y en general formas alternativas de dotación de tierras que se formulen como instrumentos de acceso para sujetos de reforma agraria que se adelanten en las zonas de barrido predial focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”*.

Que el artículo 24 del Decreto de Creación en cita, por su parte, señaló la función de la Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión en los siguientes términos:

1. Adelantar y decidir los procedimientos y actuaciones administrativas de acceso a tierras, adjudicación de subsidio integral de reforma agraria, titulación de baldíos, adjudicación de bienes fiscales patrimoniales y adjudicación de bienes en cumplimiento de los programas especiales de dotación de tierras fijados por el Gobierno nacional, que a la fecha de entrada en operación de la Agencia Nacional de Tierras se encuentren en trámite y no hayan sido resueltos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

Sobre la revocatoria directa de titulación de baldíos.

Que la H. Corte Constitucional, mediante sentencia C 835 de 2003, señaló que la Revocatoria Directa es *“(…) es una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte,*

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también, su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado.

Bajo dicho supuesto, el Alto Tribunal constitucional señala que la naturaleza de la revocatoria “(...)es un recurso extraordinario administrativo, nítidamente incompatible con la vía gubernativa y con el silencio administrativo. Recurso que puede interponerse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme, con la subsiguiente ruptura del carácter ejecutivo y ejecutorio del acto administrativo. En concordancia con esto, la decisión que se adopte en relación con la revocatoria directa no es demandable ante el Contencioso Administrativo”.

Que el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 establece 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, 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.

Que el Decreto 2664 del 3 de diciembre de 1994, reglamentario de la ley 160 de 1994 en su Artículo 8º establece:

Artículo 8º. Requisitos. Las personas naturales, las empresas comunitarias y las cooperativas campesinas que soliciten la adjudicación de un terreno baldío, deberán demostrar que tienen bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicitan y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el Incora en la inspección ocular. Los peticionarios deberán acreditar una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años y que su patrimonio neto no sea superior a mil (1.000) salarios mínimos mensuales legales. Cuando se trate de empresas comunitarias y de cooperativas campesinas, para efectos de la prohibición anterior deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando éstos superen el patrimonio neto de la sociedad.

El tiempo de ocupación de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros en ningún caso.

En la solicitud de adjudicación, el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión, si es o no propietario o poseedor a cualquier título de otros inmuebles rurales en el territorio nacional, y además, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio.

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

Que el inciso 6 del artículo 72 de La ley 160 de 1994, en estudio de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional mediante Sentencia C-255 de 28 y 29 de marzo de 2012 con ponencia del Magistrado Ponente Dr. Jorge Iván Palacio Palacio, impuso límites para el estudio de la revocatoria directa para el asunto de la revocatoria de titulación de baldíos conforme a lo siguiente.

“Por ello, cuando la adjudicación de bienes baldíos ha ocurrido con violación de lo previsto en las normas legales y reglamentarias, subyacen motivos que justifican una actuación directa de la Administración para adoptar los correctivos necesarios y restituir las cosas a su estado originario

‘No obstante, para ser coherente con sus precedentes jurisprudenciales y evitar interpretaciones contrarias a la Constitución, la Sala es categórica en advertir que no cualquier incumplimiento de las normas autoriza la intervención unilateral de la administración. Una actuación de tal entidad sólo puede tener cabida ante actos manifiestamente ilegales o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos. Es decir, que afecten de manera sensible y directa los fines que subyacen en estos programas o que impliquen una grave distorsión de los mismos, cuando la titulación no recaiga en sus destinatarios legítimos –los sujetos de debilidad manifiesta del sector agropecuario, merecedores de la especial protección del Estado-, sino que termine en manos de quienes por sus privilegios económicos, sociales, políticos, o de cualquier otra índole, tengan la capacidad de interferir negativamente en el cumplimiento de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra rural.

‘Por el contrario, no podrá acudirse a la revocatoria unilateral frente a defectos de orden formal o meras inconsistencias que resultan intrascendentes de cara a los objetivos de la política de reforma agraria y que en modo alguno puedan ser imputables al adjudicatario. En tales casos, “razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo.

‘Así mismo, acorde con sus propios precedentes, la Corte aclara que “cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho, como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición, o la aplicación de un régimen especial frente a uno general, estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes, de conformidad con las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo, siendo improcedente la revocatoria directa sin el consentimiento previo de su titular” (Subrayas fuera del texto original)

Que de conformidad con lo señalado en la normatividad reseñada y el pronunciamiento jurisprudencial en cita, la Agencia Nacional de Tierras - ANT podrá revocar directamente, de oficio en cualquier tiempo, o a petición de parte, independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente.

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

OBJETIVOS GENERALES

Elaborar un documento que instruya a los profesionales de las subdirecciones involucradas, a fin de que existan rutas de atención definidas, permitiendo la atención oportuna a los tiempos establecidos para la atención de solicitudes de revocatoria directa y cuenten con herramientas para la atención de casos que requieran de análisis adicionales a los casos, que las normas que rigen el procedimiento contemplen.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Identificar supuestos de hecho de alta complejidad en los casos atendidos en el marco de la revocatoria de titulación de baldíos.
2. Identificar las normas específicas aplicables para la resolución de los hechos en la casuística planteada.
3. Señalar las rutas de atención conforme a la ley y el supuesto de hecho planteado.

ALCANCE

Las subdirecciones en comento, disponen de la elaboración del instructivo conforme a lo evidenciado a la fecha en los casos atendidos desde su competencia, y actualizará los análisis pertinentes de acuerdo a la atención de los casos que resulten importantes.

Las normas que se encuentran incorporadas en el presente instructivo son aquellas vigentes al momento de su elaboración.

Por lo anterior, se presentan las diferentes situaciones que comprende el instructivo:

1. **FALTA DE COLABORACIÓN ARMÓNICA DE LAS AUTORIDADES NACIONALES EN EL MARCO DE LA PRÁCTICA DE PRUEBAS DECRETADAS.**

NORMAS APLICABLES AL CASO

Artículo 40 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO 40. PRUEBAS. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.

Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales. Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil.

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

Artículo 165 de la Ley 1564 de 2012.

ARTÍCULO 165. MEDIOS DE PRUEBA. Son medios de prueba la declaración de parte, la confesión, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos, los indicios, los informes y cualesquiera otros medios que sean útiles para la formación del convencimiento del juez.

El juez practicará las pruebas no previstas en este código de acuerdo con las disposiciones que regulen medios semejantes o según su prudente juicio, preservando los principios y garantías constitucionales.

DECRETO 902 DE 2017. ARTÍCULO 71.

DECRETO DE PRUEBAS. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 58 del presente decreto ley, vencido el término del traslado del acto administrativo de apertura, la Agencia Nacional de Tierras decretará las pruebas solicitadas por las partes o de oficio que considere pertinentes, útiles y conducentes. El acto administrativo será notificado por estado y comunicado a las partes vía electrónica o mensaje de texto, y será susceptible del recurso de reposición de acuerdo con lo indicado en la Ley 1437 de 2011.

La práctica de las pruebas decretadas a petición de parte correrá a cargo de quien las solicita, quien deberá sufragar los gastos que correspondan dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación del acto administrativo que las decreta. De no pagarse el valor correspondiente a la práctica de pruebas dentro del término establecido, se entenderá que el solicitante desiste y se continuará con el proceso. Lo dispuesto en el presente inciso respecto del cobro de la prueba, no aplicará a las personas que hayan sido categorizadas en el RESO, bajo los criterios indicados en el artículo 4 del presente decreto ley como sujetos de acceso a tierras y formalización a título gratuito.

RUTA POR SEGUIR

- Requerir al solicitante que aporte, en caso de estar en mejor posibilidad de hacerlo, los documentos o probanzas que sustentan el supuesto en el que funda, bien sea la adjudicación o la revocatoria, so pena de prescindir de las probanzas decretadas, cerrar la etapa probatoria y continuar con la actuación, esto es, la emisión de la resolución final. Ejemplo: decisiones o trámites judiciales.
- De ser necesario, conforme evaluación del respectivo profesional, reiterar oficios a las diferentes personas tanto naturales como jurídicas a quienes se hubiere requerido información, con la salvedad de que, una vez vencido el término otorgado, si no se recibe respuesta se solicitará a la autoridad de control competente la coadyuvancia a la solicitud y la evaluación de eventuales inicios de trámite sancionatorio en su contra por renuencia a suministrar información. En caso de no obtener respuesta, plantear la posibilidad de decretar nuevas pruebas que reemplacen las que no pudieron recaudarse, especialmente si las iniciales fueron decretadas de oficio y son indispensables para el esclarecimiento de la situación jurídica del predio.

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

2. EXISTENCIA DE OTROS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS O PROCESOS JUDICIALES EN CURSO CUYO OBJETO SEA RESOLVER EL DERECHO REAL DE PROPIEDAD, POSESIÓN, USO Y/O GOCE DEL PREDIO OBJETO DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA DE REVOCATORIA O PESE A NO ESTAR DIRIGIDAS A ELLO, EN TODO CASO LO INVOLUCREN.

NORMAS APLICABLES AL CASO

DECRETO 902 DE 2017. ARTÍCULO 56.

ACUMULACIÓN PROCESAL. Cuando se identifiquen predios dentro del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley y se tenga noticia de la existencia de procesos administrativos o judiciales en curso sobre ellos, cuyo objeto sea resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, incluidos los procesos ejecutivos con garantía hipotecaria o sobre los cuales recaigan medidas cautelares sobre el inmueble, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, aquellos procesos serán acumulados al proceso único de ordenamiento social de la propiedad, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 165 de la Ley 1437 de 2011, o la norma que le modifique o sustituya, que resulten aplicables.

ARTÍCULO 57. SUSPENSIÓN DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES. Los procesos judiciales en curso, cuyas pretensiones no estén encaminadas a resolver el derecho real de propiedad, la posesión, uso y/o goce sobre los predios rurales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 1448 de 2011, pero que vinculen a dichos predios, se suspenderán hasta que el juez competente en los términos del presente decreto ley no falle dentro del Procedimiento Único.

RUTA POR SEGUIR

En cualquier etapa del procedimiento, con anterioridad a la emisión de la resolución final, de identificar la existencia de procesos administrativos o judiciales en curso que involucren el bien baldío adjudicado, ha de procederse a emitir acto en el que se decreta bien sea la acumulación o suspensión de aquellos diligenciamientos, junto con la emisión de oficios dirigidos a los respectivos operadores judiciales para que procedan de conformidad.

*Para la acumulación procesal tener en cuenta que los procesos deben ser conexos y se debe verificar el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- Que la ANT sea competente para conocer de todas las pretensiones.
- Que las pretensiones no se excluyan entre sí, salvo que se propongan como principales y subsidiarias.
- Que no haya operado la caducidad respecto de las pretensiones.
- Que todas las pretensiones deban tramitarse por el mismo procedimiento.

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

3. CUANDO LOS EXPEDIENTES DEL PREDIO NO SE UBIQUEN O ESTÉN INCOMPLETOS, SE PROCEDE A LA RECONSTRUCCIÓN.

NORMAS APLICABLES AL CASO

Decreto Ley 902 de 2017

ARTÍCULO 71. DECRETO DE PRUEBAS. Para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 del artículo 58 del presente decreto ley, vencido el término del traslado del acto administrativo de apertura, la Agencia Nacional de Tierras decretará las pruebas solicitadas por las partes o de oficio que considere pertinentes, útiles y conducentes. El acto administrativo será notificado por estado y comunicado a las partes vía electrónica o mensaje de texto, y será susceptible del recurso de reposición de acuerdo con lo indicado en la Ley 1437 de 2011.

La práctica de las pruebas decretadas a petición de parte correrá a cargo de quien las solicita, quien deberá sufragar los gastos que correspondan dentro de los cinco (05) días siguientes a la notificación del acto administrativo que las decreta. De no pagarse el valor correspondiente a la práctica de pruebas dentro del término establecido, se entenderá que el solicitante desiste y se continuará con el proceso. Lo dispuesto en el presente inciso respecto del cobro de la prueba, no aplicará a las personas que hayan sido categorizadas en el RESO, bajo los criterios indicados en el artículo 4 del presente decreto ley como sujetos de acceso a tierras y formalización a título gratuito.

Código General del Proceso:

Artículo 126. Trámite para la reconstrucción. Bajo este supuesto de hecho son de suma importancia las pruebas que se soliciten, siendo estas el medio para reconstruir el expediente.

Sección tercera del Código, Régimen probatorio. Artículo 184. Interrogatorio de parte. Artículo 181. Inspecciones judiciales y peritaciones. Artículo 219 y subsiguientes. Referentes al interrogatorio. Artículo 223. Careos.

ruta por seguir

- Dependiendo de las características especiales de la asignación, decretar las pruebas que se consideren necesarias para la reconstrucción del expediente, siempre que estas resulten necesarias, útiles, pertinentes y conducentes para dar cumplimiento a la finalidad propuesta.
- De ser necesario decretar nuevas pruebas, teniendo en cuenta los requisitos formales de las mismas, prescindir de las que no se consideren necesarias si es el caso o proceder a reiterar las que no hayan sido allegadas y se consideren imprescindibles.
- En todo caso, para efectos de adelantar el procedimiento de reconstrucción de expedientes se surtirá conforme al Protocolo ADMBS-P-007 adoptado por la Entidad.

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

4. VALORACIÓN PROBATORIA DURANTE EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACIÓN DE BALDÍO A PERSONA NATURAL.

NORMAS APLICABLES AL CASO

Ley 160 de 1994

Artículo 72 Inciso 6: 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.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO 40. Pruebas. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.

ARTÍCULO 95. Oportunidad. La revocación directa de los actos administrativos podrá cumplirse aun cuando se haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, siempre que no se haya notificado auto admisorio de la demanda.

Decreto 1071 de 2015

Artículo 2.14.10.1.1. Inciso 2 y 3:

También corresponde al INCODER adelantar los procedimientos, ejercer las acciones y adoptar las medidas en los casos indebida ocupación o apropiación de baldíos, o por incumplimiento de las condiciones bajo cuales fueron adjudicadas.

Para tales efectos, decretará la caducidad contratos que celebre, ordenará la reversión de los baldíos adjudicados al dominio de Nación y revocará directamente las resoluciones titulación de baldíos proferidas con violación a lo establecido en normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, sin perjuicio demandar su nulidad, con arreglo a la ley.

RUTA POR SEGUIR

1. Verificar con el área catastral si el predio proviene de uno de mayor extensión y si existen traslapes entre los predios materia de estudio.
2. Cuando se trate de casos donde el INCODER inició el trámite de revocatoria y dentro de la actuación administrativa ordenó la práctica de pruebas y al momento de Avocar el conocimiento, las Subdirecciones

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

podrán analizar en el marco de las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 y la Ley 1564 de 2012, si las pruebas ya decretadas son conducentes, pertinente e idóneas para demostrar los supuestos de hechos que rodean el caso, a efectos de poder suplir, desestimar o practicar nuevas pruebas.

3. Las Subdirecciones podrán decretar y practicar pruebas de oficio o a solicitud de parte, hasta antes de tomar la decisión de fondo del trámite de Revocatoria aplicable únicamente para los trámites iniciados bajo los procedimientos señalados en la Ley 160 de 1994.
4. De conformidad con lo señalado en el artículo 71 del Decreto Ley 902 de 2017 la entidad podrá decretar pruebas de oficio y a petición de parte, en el periodo probatorio señalado en el procedimiento único para la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, cuando estas sean pertinentes, conducentes y útiles.
5. **PRESUNTO INCUMPLIMIENTO A LOS REQUISITOS COMO SUJETO DE REFORMA AGRARIA CON RELACIÓN A LA EXPLOTACIÓN PREVIA – LEY 160 DE 1994.**

NORMAS APLICABLES AL CASO

El Decreto 2664 del 3 de diciembre de 1994 (Compilado por el Decreto 1071 de 2015), reglamentario de la Ley 160 de 1994, artículo 19 que reglamenta la inspección ocular y en sus apartes, establece:

*“Artículo 19. PRÁCTICA DE LA INSPECCIÓN OCULAR. En la diligencia de inspección ocular que se practique se observarán las siguientes reglas: 1. En la fecha y hora señalada, con base en el plano y el expediente que se hubiere conformado, el funcionario que presida la diligencia, en asocio del peticionario, los colindantes, el Agente del Ministerio Público Agrario o su comisionado, y el funcionario que represente la entidad perteneciente al Sistema Nacional Ambiental en el nivel regional, si concurrieren, procederá al examen y reconocimiento del predio para verificar, entre otros, los siguientes hechos:
(...)*

c) La clase de explotación del predio, señalando si ésta es adelantada directamente por el peticionario a sus expensas, con indicación de la porción ocupada o cultivada y la inculta, su grado de conservación, naturaleza de los cultivos, edificaciones, número y clase de ganados, extensión y estado de los cerramientos y demás mejoras instaladas en el fundo;

d) El tiempo de ocupación y aprovechamiento económico del predio se determinará teniendo en cuenta las evidencias de intervención sobre los suelos, por el período vegetativo de los cultivos permanentes y semipermanentes, la composición del hato ganadero, el registro de las marcas, las adecuaciones para ganadería, la existencia de pastos mejorados, y otros medios de orden técnico que sean pertinentes; (...)

ñ) Los demás datos o hechos que el Incora considere necesarios hacer constar en el acta respectiva.

2. Dentro de la diligencia se recibirán los testimonios de los colindantes, los documentos que se presenten y cualquiera otra prueba conducente, teniendo en cuenta que todas ellas deben referirse a los hechos objeto de la inspección ocular.

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

3. En el curso de la diligencia de inspección ocular, cualquier tercero podrá formular oposición a la adjudicación, en forma verbal o escrita, de todo lo cual se dejará constancia en el acta, y el funcionario que presida la diligencia procederá a instruir al opositor para que, durante el término correspondiente, presente por escrito los fundamentos y las pruebas que acrediten su pretensión.

4. De la diligencia se dejará constancia en un acta, en la cual se indicarán las personas que intervinieron, los hechos y casos examinados y se incorporarán los testimonios, documentos, constancias y oposiciones que se formulen. El acta será firmada por quienes tomaron parte en la diligencia, dejando anotación de quienes no asistieron estando notificados” 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 2/3 partes de la superficie que solicitan, ocupación y explotación previa no inferior a 5 años, bajos ingresos y no ser propietario o poseedor de otras tierras rurales y que la adjudicación se dé dentro de los parámetros establecidos para las Unidades Agrícolas Familiares (UAF).

RUTA POR SEGUIR

La normatividad aplicable señala que, la metodología probatoria para establecer la ocupación y aprovechamiento económico del predio, será la inspección ocular, la cual se practicará teniendo en cuenta las evidencias de intervención sobre los suelos, por el período vegetativo de los cultivos permanentes y semipermanentes, la composición del hato ganadero, el registro de las marcas, las adecuaciones para ganadería, la existencia de pastos mejorados, y otros medios de orden técnico que sean pertinentes.

Por tal razón, el análisis de los procedimientos se debe circunscribir a lo determinado en el informe de la inspección ocular obrante en el expediente de adjudicación, pues allí se retrata la realidad del predio al momento de la titulación del baldío.

Esto permite establecer, conforme a la norma en comento, los lineamientos a seguir cuando la solicitud de adjudicación se fundamentó en una ocupación previa, verificados en la Inspección Ocular, a través de la observación de las condiciones físicas y ambientales del predio, sumado a ello los vestigios encontrados en los suelos y la vegetación.

En ese sentido cuando en el procedimiento de Revocatoria, se pretenda desvirtuar la ocupación o explotación previa de la adjudicación, no pueden contrastarse con pruebas posteriores o accederse a la práctica de nuevas inspecciones oculares, pues si hay lugar a revisar la inspección practicada, debe ceñirse estrictamente a lo consagrado en el informe que se rindió para el momento de la adjudicación.

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

6. NORMATIVIDAD APLICABLE A ADJUDICACIONES PREVIAS A LA LEY 160 DE 1994.

NORMAS APLICABLES AL CASO

- El artículo 60 de la Ley 160 de 1994, dispone: “*Artículo 60. Tránsito de legislación. En los procedimientos de titulación de baldíos o de recuperación de los indebidamente ocupados, iniciados antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994, las situaciones jurídicas definidas o consumadas bajo la vigencia de la ley anterior, lo mismo que los efectos producidos por tales situaciones antes de que entrara a regir la ley nueva, quedan sometidos a la Ley 135 de 1961 y los Decretos 2275 de 1988 y 1265 de 1977, con las modificaciones introducidas hasta la Ley 30 de 1988.*

Se aplicarán las disposiciones de la Ley 160 de 1994 y las del presente Decreto, a las situaciones jurídicas que se iniciaron bajo el imperio de la ley anterior, pero que aún estaban en curso o no se habían definido cuando aquella entró a regir, lo mismo que a sus efectos.”

- Por su parte el Decreto Ley 902 de 2017, establece en su artículo 81, lo siguiente: *Artículo 81. Actuaciones Procedimentales en curso. Los procedimientos administrativos especiales agrarios que inicien a la vigencia del presente decreto ley, serán sustanciados y decididos en su integridad por las disposiciones contenidas en este.*

Sin embargo, para los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios en curso al tránsito de vigencia del presente decreto ley, la práctica de pruebas decretadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

Parágrafo 1. Los procedimientos y actuaciones administrativas que hayan sido iniciados antes de la expedición del presente decreto ley y/o que se encuentren en zonas distintas a aquellas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural de conformidad con los artículos 40 y subsiguientes del presente decreto ley, continuarán su trámite hasta su culminación mediante el procedimiento vigente antes de la expedición del presente decreto ley. Los procedimientos y actuaciones administrativas en las que se inicie la formulación del respectivo plan de ordenamiento social de la propiedad rural, de conformidad con los artículos 40 y subsiguientes del presente decreto ley, se tramitarán mediante el Procedimiento Único establecido en este.

RUTA POR SEGUIR

Para asuntos como el planteado fue solicitado concepto a la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Tierras, mediante memorando 20214100030353 del 25 de febrero de 2021, sobre el procedimiento aplicable al caso en relación con titulaciones efectuadas con anterioridad a la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 y mediante el memorando 20211030113463 del 05 de mayo de 2021, la Oficina Jurídica dio respuesta a la Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas e indicó:

“en primer lugar, es pertinente mencionar que la Ley 135 de 1961, “Sobre reforma social agraria”, en su artículo 38, modificado por el artículo 16 de la Ley 4 de 1973, planteaba:

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

“El Instituto podrá verificar, con citación del adjudicatario, dentro de los dos años de que trata este artículo, la exactitud de los documentos, diligencia de inspección ocular y, en general, de las pruebas que hayan servido de base a la adjudicación. Si hallare inexactitud o falsedad en tales documentos o diligencias, revocará la adjudicación y ordenará la cancelación del registro respectivo.”

Como se observa, esta norma permitía en su momento la revocatoria de los actos de adjudicación dentro de los dos años siguientes a la expedición de la resolución, cuando no se hubieran cumplido cabalmente los requisitos exigidos por la ley para su expedición, no obstante, no plantea ningún procedimiento especial para ello, por tanto, este asunto debía tramitarse por reglas generales de revocatoria directa aplicables a cualquier entidad administrativa, siendo en un principio el procedimiento regulado por el Decreto 2733 de 1959.

Posteriormente, el Decreto Ley 01 de 1984, “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”, deroga expresamente, entre otros, el Decreto 2733 de 1959, lo que condujo a que, partir de la entrada en vigor del mencionado decreto, el procedimiento aplicable para la revocatoria directa de los actos de adjudicación de terrenos baldíos, fuera el establecido en sus artículos 69 y siguientes del entonces C.C.A. (sic)

Seguidamente, con el artículo 13 de la Ley 30 de 1988 se introdujo una modificación al artículo 37 de la Ley 135 de 1961, estableciendo, entre otras cosas, que:

“...el INCORA podrá revocar directamente las resoluciones de adjudicación de tierras baldías que dicte con violación a lo establecido en la presente Ley. 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”.

Así las cosas, hasta este punto, para la revocatoria directa de los actos administrativos de adjudicación de baldíos se aplicaban las reglas procedimentales del Código Contencioso Administrativo, esto es, del Decreto 01 de 1984, sin que para ello se requiriere del consentimiento expreso y escrito del titular. Lo anterior fue reiterado en 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”, pues, en su artículo 72, incisos 6 y 7, plantea:

“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.”

Para la reglamentación de la mencionada Ley 160 de 1994 se expidió en su momento, entre otros, el Decreto 2664 de 1994, el cual respecto de la revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos, plantea en su artículo 39:

“Artículo 39. Procedencia. El Incora podrá revocar directamente, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

de tierras baldías proferidas desde la vigencia de la Ley 30 de 1988, y las que se expidan a partir de la Ley 160 de 1994, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución administrativa correspondiente.

Las resoluciones que se hubieren dictado con anterioridad al 22 de marzo de 1988, fecha en que entró a regir la Ley 30 de 1988, sólo podrán ser objeto del recurso extraordinario de revocación directa con sujeción a las prescripciones generales del Código Contencioso Administrativo.”

[...]

Finalmente, por medio del Decreto Ley 902 de 2017, “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, se creó un procedimiento único, el cual en virtud de su artículo 58, es aplicable a la revocatoria de titulación de baldíos, así:

“ARTÍCULO 58. ASUNTOS A TRATAR A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO ÚNICO. A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos:

[...]

7. Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994

Este procedimiento único, que al tenor de los artículos 40, 41 y 61 del mismo Decreto-Ley 902 regenta los asuntos que se inician tanto al interior como por fuera de las zonas focalizadas, está compuesto, para el caso específico de la revocatoria directa, de dos fases claramente identificables (i) la administrativa, en la que la ANT recopila la información técnica y jurídica necesaria para determinar si respecto de una determinada resolución de adjudicación de baldío se configura alguna causal que amerite su revocatoria y (ii) la judicial, en el que el pedido de revocatoria se formula ante un juez de la república mediante la formulación y reparto de la demanda correspondiente.

Significa lo anterior que con el establecimiento del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, los asuntos relacionados con el privilegio especial de la revocatoria directa de resoluciones de adjudicación de baldíos, deben ser resueltos mediante el surtimiento de la fase administrativa y de la fase judicial, de manera que la decisión de revocar o no está ahora solo al alcance de las autoridades judiciales correspondientes. [...]”

En ese sentido, cuando el estudio de la revocatoria verse sobre adjudicaciones de baldíos efectuadas con anterioridad a la expedición de la Ley 160 de 1994, esto es, en vigencia de la Ley 135 de 1961, y su análisis se inicie con posterioridad al 29 de mayo de 2017, fecha de expedición del Decreto Ley 902 de 2017, las subdirecciones deberán impulsar la misma, a través del Procedimiento Único para la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, analizando las normas vigentes al momento de la adjudicación.

	INSTRUCTIVO	Instructivo para el manejo de casos difíciles Revocatoria de titulación de baldíos	CÓDIGO	ACCTI-I-017
	ACTIVIDAD	ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS	VERSIÓN	1
	PROCESO	ACCESO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y LOS TERRITORIOS	FECHA	22-09-2021

HISTORIAL DE CAMBIOS

Fecha	Versión	Descripción
21/09/2021	01	Primera versión del documento.

Elaboró: Mariana García Achury	Revisó: María Luisa Brochet Bayona	Aprobó: Juan Manuel Noguera Martínez
Cargo: Abogada Subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas	Cargo: Subdirectora de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión	
Firma: ORIGINAL FIRMADO	Firma: ORIGINAL FIRMADO	
Elaboró: Diego Armado Díaz Gómez	Revisó: Julia Elena Venegas Gómez	Cargo: Director de Acceso a Tierras
Cargo: Abogado Subdirección de Acceso a Tierras por Demanda y Descongestión	Cargo: Subdirectora de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas	
Firma: ORIGINAL FIRMADO	Firma: ORIGINAL FIRMADO	Firma: ORIGINAL FIRMADO

La copia, impresión o descarga de este documento se considera COPIA NO CONTROLADA y por lo tanto no se garantiza su vigencia.

La única COPIA CONTROLADA se encuentra disponible y publicada en la página Intranet de la Agencia Nacional de Tierras.