



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”**

**Consejero Ponente: Danilo Rojas Betancourth**

Bogotá D. C., 12 de diciembre (12) de dos mil catorce  
(2014)

Expediente: 36 251

Radicación: 11001-03-26-000-2008-00111-00

Actor: Universidad del Cauca

Demandado: Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT–

Naturaleza: acción de revisión sobre expropiación agraria

Corresponde a la Sala decidir en única instancia la acción de revisión interpuesta por la Universidad del Cauca respecto de las resoluciones n.º 859 del 21 de julio de 2008 y n.º 1367 del 17 de octubre del mismo año, expedidas por la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT–, actos por medio de los cuales se extinguió en favor de la Nación el derecho de dominio que tiene la Universidad del Cauca sobre el predio conocido como “El Naya”.



## SÍNTESIS DEL CASO

Desde el año 1937, la Universidad del Cauca es propietaria de un lote de terreno ubicado en la cuenca del río Naya. En el año 1999, las comunidades afrocolombianas que desde el siglo XVII viven en la cuenca baja del mencionado cuerpo de agua, representadas por el presidente del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya, formularon ante el INCORA solicitud de titulación colectiva de las tierras en las que habitan, petición que hasta la fecha no ha sido resuelta por la mencionada entidad, con el argumento de que actualmente se encuentra *sub iudice* el derecho de propiedad que respecto del bien tiene la universidad pública. En el año 2001 se efectuó, por parte de grupos paramilitares, una masacre de varios integrantes de la comunidad afrodescendiente. De forma paralela, la Unidad Nacional de Tierras Rurales UNAT –adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural–, mediante visita practicada el 15 de noviembre de 2005, inició un trámite tendiente a verificar las condiciones de explotación de las tierras pertenecientes a la Universidad del Cauca, el cual culminó con la expedición de las resoluciones n.º 859 del 21 de julio de 2008 y n.º 1367 del 17 de octubre del mismo año –que en sede de reposición confirma aquélla–, actos



por medio de los cuales el Director General de la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT–, al comprobar la supuesta falta de explotación del predio, decidió declarar extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio que sobre aquél tiene la entidad hoy solicitante en revisión.

## ANTECEDENTES

### I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 1 de diciembre de 2008 ante el Consejo de Estado (f. 1-43, c. ppl)<sup>1</sup>, la Universidad del Cauca incoó acción de revisión de carácter agrario, con el fin de que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

***PRIMERO: Se sirva declarar la NULIDAD del acto administrativo contenido en la RESOLUCIÓN No. 1367 del 17 de octubre de 2008 y 859 del 21 de julio de 2008, emitidas por***

---

<sup>1</sup> La demanda se interpuso dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la ejecutoria de las resoluciones demandadas. Al respecto, en el expediente consta copia del acta de la notificación de la resolución n.º 1367 del 17 de octubre de 2008, por medio de la cual se confirmó en reposición la resolución n.º 859 del 21 de julio del mismo año. La aludida diligencia se efectuó el día 7 de noviembre de 2008 (f. 130, c. ppl) y, comoquiera que el acto notificado no era susceptible de recursos, entonces el término de caducidad de 15 días de la acción de revisión –tal como se consagra en el numeral 5º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo– empezó a contar a partir del siguiente día hábil, que lo fue el lunes 10 de noviembre de 2008. Ello implica, a su vez, que existía plazo hasta el 1 de diciembre de 2008 para que la demanda fuera oportunamente interpuesta ante el Consejo de Estado.



*la Dirección General de la UNIDAD NACIONAL DE TIERRAS RURALES (UNAT), por medio de las cuales se declara la extinción del derecho de dominio en contra de la Universidad del Cauca sobre el predio de su propiedad identificado como Naya y a favor de la Nación.*

**SEGUNDO:** *Se exhorte al Honorable Consejo de Estado estudiar el planteamiento hecho en el acápite titulado PREVALENCIA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 EN EL PROCESO DE EXTINCIÓN DEL DERECHO DEL DOMINIO DE PREDIOS RURALES, de la presente acción (negrilla del texto citado).*

1.1. En sustento de las anteriores solicitudes, en el libelo introductorio se narran los siguientes **fundamentos fácticos**:

1.1.1. La Universidad del Cauca es propietaria del inmueble denominado “El Naya” identificado con las matrículas inmobiliarias n.º 126-0000139 y n.º 372-0000646 de las oficinas de registro de Guapi y Buenaventura respectivamente, el cual tiene una cabida aproximada de cien mil hectáreas. Según se narra en el libelo introductorio, dicho bien fue adquirido por virtud de escrituras públicas de “adjudicación” suscritas el 30 de abril de 1937 y el 4 de octubre de 1944.

1.1.2. Desde el momento de la adquisición del predio, la Universidad del Cauca ha ejercido constantemente actos



de dominio y administración sobre el lote en cuestión, tales como el pago del impuesto predial, la constitución y cancelación de hipotecas, la suscripción de convenios para explotaciones mineras y petroleras –mediante los acuerdos n.ºs 115 de 1945, 144 del 8 de febrero de 1947, 178 de 1949, 1 de 1985, y el calendado 12 de marzo de 1948–, la implementación de un corredor ambiental en la zona del Naya y el fomento de beneficios educativos para los pobladores del sector. Del mismo modo, según se dice en la demanda, la institución educativa ha adelantado varias obras para el logro de la conectividad WiFi de la zona, así como también para la comunicación telefónica y por ondas radiales.

1.1.3. Desde el inicio de la tenencia y explotación del terreno por parte de la Universidad del Cauca, en la cuenca del río Naya se han presentado alteraciones del orden público que han impedido un pacífico aprovechamiento del bien inmueble. A juicio de la demandante, dicha circunstancia es de público conocimiento, en la medida en que ha sido documentada por los medios de comunicación la constante presencia en la zona por parte de grupos al margen de la ley, quienes incluso han efectuado masacres entre los pobladores que pertenecen a comunidades indígenas y afrodescendientes. Tal situación, a juicio de la universidad demandante, ha



impedido que se efectúe un pleno aprovechamiento del lote de terreno conocido como “El Naya”, lo que a su vez constituye una causal de fuerza mayor.

1.1.4. En el año 1974, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA– inició un trámite que culminó mediante acto administrativo que ordenó la extinción del dominio sobre el predio, actuación ésta que fue posteriormente demandada ante el Consejo de Estado quien, mediante la sentencia del 5 de junio de 1976, decidió que había sido ilegal el procedimiento adelantado por el aludido instituto, habida cuenta de que los predios de propiedad pública no pueden ser objeto del aludido trámite, tal como lo establece la Ley 65 de 1964.

1.1.5. El 21 de noviembre de 2006, la Oficina de Enlace Territorial n.º 4 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural notificó a la Universidad del Cauca la iniciación del procedimiento administrativo para la expropiación del predio “El Naya” identificado con la matrícula inmobiliaria n.º 126-0000139, decisión ésta que fue controvertida en reposición por la institución hoy demandante en revisión, y confirmada en dicha sede por el INCODER mediante la resolución n.º 3740 del 20 de octubre de 2007, en la que además se tuvo en cuenta un área actualizada por el IGAC, de 117 150 hectáreas a 97 223,85 hectáreas. Dicha



actuación administrativa culminó con la expedición de la resolución n.º 859 del 21 de julio de 2008 emanada del director de la UNAT, confirmada en sede de reposición mediante la resolución n.º 1367 del 17 de octubre de 2008, actos esos dos que son los controvertidos por la institución educativa solicitante en revisión agraria, en el presente trámite judicial ante el Consejo de Estado.

1.2. Como **fundamento jurídico** de sus pretensiones, la Universidad del Cauca alega que los actos demandados son violatorios de varias normas superiores. Al respecto, los cargos presentados por la parte actora son susceptibles de ser identificados y explicados, tal como pasa a hacerlo la Sala:

1.2.1. En primer lugar, con base en el artículo 4º de la Constitución Política, se solicita la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad respecto del trámite de expropiación llevado a cabo por la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT– con base en las normas pertinentes de la Ley 1152 de 2007 y el Decreto Reglamentario n.º 4907 de 2007. La demandante dice que se inobservaron las normas *superiores* en la medida en que dicho procedimiento se adelantó sin que mediara una orden judicial, lo cual es un prerequisite de validez para que sea procedente la expropiación de bienes inmuebles,



según lo establecen los artículos 34 y 58 de la Constitución Política, tal como fueron interpretadas dichas normas por la Corte Constitucional en la sentencia C-740 de 2003, en la que se precisó que la acción de extinción de dominio sólo es procedente cuando se trata de bienes ilícitamente adquiridos. Al respecto, la parte demandante considera que es absurdo que el Estado adelante procesos de expropiación para la adquisición de predios que ya son de su propiedad.

1.2.2. En segundo lugar, la parte actora alega la vulneración de las normas que rigen el procedimiento administrativo adelantado por la UNAT, en la medida en que no se tuvieron en cuenta las actividades de explotación, administración y disposición que fueron llevadas a cabo por la Universidad del Cauca durante todas las épocas en que ejerció pacíficamente la propiedad y tenencia sobre el lote de terreno conocido como “El Naya”. A ese respecto, la demandante sostiene que la expropiación era procedente sí y sólo sí estaba demostrada la falta de explotación del predio, cosa que no ocurrió en el presente caso. En efecto, según considera, no es cierto que se hubiera mantenido sin aprovechamiento el predio de su propiedad, en la medida en que fueron numerosos los proyectos que la entidad educativa llevó a cabo en el predio, razón ésta por la que no era procedente



adelantar la expropiación en favor de la Nación.

1.2.3. En tercer lugar, la entidad demandante alega la violación del principio de cosa juzgada, pues la propiedad de la Universidad del Cauca respecto del predio identificado como “El Naya”, ya fue discutida en el proceso de expropiación adelantado en la década de los años setenta. Al respecto, la entidad demandada sostiene que, como dichos trámites ya fueron materia de revisión por el Consejo de Estado en la sentencia del 5 de junio de 1976, que fue proferida con decisión favorable a la Universidad del Cauca, entonces no es procedente volver a adelantar un nuevo proceso de extinción de dominio sobre el mismo predio, basado aquél en los mismos motivos.

1.2.4. Finalmente, la Universidad del Cauca alega que en el trámite de extinción de dominio adelantado por la Unidad Nacional de Tierras Rurales, se incurrió en violación de las normas propias del debido proceso, en la medida en que nunca se le informó sobre la práctica de una visita técnica al predio conocido como “El Naya”. A este respecto, se traen a colación las normas pertinentes y, con base en ellas, se dice que la posibilidad de asistir a dicha visita y, en el marco de la misma, controvertir los conceptos que fueran emitidos en relación con la explotación del predio, son garantías que hacen parte del derecho fundamental a



la defensa.

## II. Trámite procesal

2. En **escrito de coadyuvancia** radicado el 10 de febrero de 2009 (f. 118 y sgts. c.ppl)<sup>2</sup>, el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya compareció al proceso para apoyar la legalidad de los actos administrativos cuestionados, bajo el entendido de que ello es un paso previo para que el INCODER proceda, como es su deber, a reconocer a dicha comunidad afrodescendiente la titularidad colectiva respecto de las tierras objeto de litigio. Al respecto, dice que los habitantes de la cuenca baja del río Naya han solicitado por varios años el reconocimiento del aludido derecho, sin que hubieran recibido respuesta oportuna de las autoridades competentes, omisión esta que los motivó para acudir ante las autoridades jurisdiccionales y los organismos internacionales de protección de derechos humanos, quienes han emitido recomendaciones y medidas de protección a favor de la aludida comunidad. Menciona también los actos de hostigamiento y violencia de que han sido víctimas los

---

<sup>2</sup> El escrito de intervención fue radicado ante el Consejo de Estado después de que el ponente de la época hubiera proferido el auto del 28 de enero de 2009 (f. 117, c.ppl.), en el que resolvió oficiar a la Unidad Nacional de Tierras Rurales “... *para que allegue constancia de notificación y ejecutoria de las resoluciones demandadas, con el fin de dar aplicación a los términos de caducidad establecidos en el numeral 5º del artículo 136 del C.C.A...*”.



habitantes de la zona, por parte de grupos paramilitares que han hecho presencia allí. Se cita *in extenso* el contenido del reseñado escrito de coadyuvancia:

*3. La acción de tutela la promovió el incumplimiento prolongado en el procedimiento de titulación colectiva del territorio ancestral del pueblo tribal del río Naya, lo que ha generado un perjuicio irremediable ya que la falta de seguridad jurídica sobre el territorio colectivo ha posibilitado la compra de tierras por parte de foráneos y que se planteen proyectos agroindustriales sin consulta a las comunidades, como lo es la propuesta de sembrar cerca de 5.000 hectáreas de palma aceitera. Estudiados los argumentos de hecho y de derecho, el Tribunal Administrativo del Cauca, mediante sentencia proferida el 25 de noviembre de 2007, decidió tutelar al Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Naya los derechos vulnerados por la UNAT. El Tribunal concluyó que han pasado “casi 8 años en el (sic) que el Trámite administrativo requerido ha transitado por tres entidades estatales a cargo la misma función específica y todavía las comunidades interesadas en la definición de tan trascendente tema no tienen respuesta a su requerimiento”. Por ello el fallo de tutela es claro en ordenar que se resuelva de fondo la titulación colectiva, teniendo en cuenta en sus consideraciones que el proceso de extinción de dominio privado a la Universidad del Cauca fue terminado como lo establece la norma.*

*4. Por nuestra parte, en nuestra solicitud de amparo de derechos, también solicitamos que se adoptaran las medidas necesarias que garanticen la no intervención sobre el territorio del río Naya,*



*hasta que no se dé una decisión de fondo y se titule, que se evite cualquier gravamen, enajenación, compra o venta de tierras, además que se impida la realización de cualquier proyecto de carácter agroindustrial o de explotación de recursos naturales. Con relación a estas medidas de protección transitorias, el Tribunal Administrativo del Cauca consideró que no resultaba del caso ordenarla, ya que la naturaleza de la orden impartida y el término señalado para hacerlas, las hacía innecesarias. Pero la UNAT no ha dado cumplimiento a la orden de la autoridad judicial por las razones expuestas anteriormente.*

*(...)*

*9. En el marco del seguimiento a las medidas cautelares a favor del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Naya, otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos – CIDH, de la OEA, el 22 de mayo de 2008 se realizó una reunión dirigida por la Cancillería – Ministerio de Relaciones Exteriores con participación de otras instancias de gobierno y Estado colombiano. En dicha reunión, la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, presentó un resumen del proceso adelantado a la fecha frente a la extinción de dominio a la Universidad del Cauca y menciona que la reposición realizada por la Universidad del Cauca al auto del 11 de septiembre de 2006 y a la resolución n.º 001089, fueron resueltas a través de la resolución n.º 3740 del 30 de octubre de 2007, a través de la cual se confirmó la resolución recurrida...*

*(...)*

*11. Ante la dilación en el procedimiento de extinción de dominio a la Universidad del Cauca dentro del proceso para resolver la solicitud de titulación colectiva a favor del Consejo Comunitario Afrodescendiente de la Cuenca del*



*Río Naya, realizada desde el 23 de noviembre de 1999, en el marco de la Ley 70 de 1993, el Consejo Comunitario presentó el 17 de junio de 2008 una acción de tutela contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, INCODER y la UNAT, solicitando el amparo de los derechos al debido proceso dentro del procedimiento de reconocimiento legal de la propiedad territorial de los afronayeros a través de la titulación colectiva, en conexidad con los derechos a la vida, existencia y pervivencia como pueblo ancestral y tribal...*

*12. El 17 de julio de 2008 se realizó una nueva reunión de seguimiento a las medidas cautelares de la CIDH a favor del Consejo Comunitario Afrodescendiente del Río Naya, solicitada a través de nuestros peticionarios de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz. Con participación de diferentes instancias de gobierno y Estado colombiano, se abordaron las siguientes problemáticas que afectan a nuestro Consejo Comunitario: A) Estado de las investigaciones adelantadas por la Fiscalía sobre los hechos de violaciones a los derechos humanos ocurridos en nuestro territorio, en particular las amenazas de muerte en mi contra y miembros de la Comisión de Justicia y Paz, proferidas por grupos paramilitares denominados "Aguilas Negras", en desarrollo de las acciones afirmativas en defensa de nuestro territorio entre los meses de marzo y abril de 2008; B) estado del proceso de extinción de dominio a la Universidad del Cauca y de titulación colectiva que adelanta la UNAT, sobre el territorio del río Naya; C) Medidas materiales de protección a favor de miembros del Consejo Comunitario y en especial de mi persona en calidad de representante legal. En el desarrollo de la reunión sobre la situación de la titulación*



*colectiva, el representante de la oficina jurídica de la UNAT, Dr. Juan de la Cruz Vanegas Suárez, afirmó que se está en dos momentos diferentes, el primero relacionado con la titulación colectiva a favor de los afrodescendientes del río Naya. Sobre la extinción de dominio afirmó que ya estaba lista la resolución desde hacía tiempo atrás, aproximadamente seis meses, pero que el director de la UNAT no la había firmado, al parecer por falta de tiempo. Sobre la titulación colectiva dijo que no se podía avanzar hasta que no se terminara la extinción de dominio a la Universidad del Cauca...*

*(...)*

*17. El 25 de noviembre de 2008, el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, a través del Magistrado Hernán Andrade Rincón, resolvió “1. TUTELAR al Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Naya, representado en el señor Isabelino Valencia Rodallega los derechos al debido proceso administrativo y a la propiedad territorial en conexidad con los derechos fundamentales a la vida, a la existencia y pervivencia como pueblo tribal que le han sido vulnerados por la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT. 2. Ordenar a la UNAT que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia proceda a RESOLVER DE FONDO acerca de la solicitud de adjudicación elevada por el Consejo Comunitario de la Cuenca del río Naya el día 23 de diciembre de 1999 ante el INCORA, de lo cual dará inmediato aviso a esta Corporación”...*

*18. El 23 de diciembre de 2008, al cumplirse nueve años de nuestra primera solicitud de titulación colectiva dirigida al INCORA, solicité al Dr. Luis Enrique Orozco Córdoba, Gerente Ejecutivo de la UNAT, a través de derecho*



*fundamental de petición, la entrega del título colectivo en reconocimiento de nuestra propiedad ancestral en el territorio del río Naya...*

*19. El 21 de enero de 2009, el Dr. Juan de la Cruz Vanegas Suárez, jefe de la oficina asesora jurídica de la UNAT, respondió el derecho de petición del 23 de diciembre de 2008, afirmando que: "(...) leyes y decretos reglamentarios del proceso de extinción del derecho de dominio, contemplan para el proceso mencionado en precedencia... la acción de revisión ante el Consejo de Estado y mediante oficio con radicación UNAT n.º 20091100385 del cual anexo copia, esa entidad (Consejo de Estado) nos certificó que las resoluciones números 859 del 21 de julio de 2008 y 1367 del 17 de octubre de 2008, fueron demandadas a través de esa acción por la Universidad del Cauca. Así las cosas, le corresponde a esa Honorable Corporación determinar si el proceso de extinción cumplió con todos sus requisitos y confirmar las resoluciones demandadas o en caso contrario revocar las resoluciones. Por lo cual le informo, que hasta que el Consejo de Estado no se pronuncie sobre las resoluciones antes referidas, esta entidad no puede darle curso al expediente de titulación colectiva del Consejo Comunitario del río Naya, que fue remitido por el INCODER el 4 de diciembre del año anterior, y del cual una vez recibido por esta entidad se procedió a realizar con fecha del 05 de diciembre de 2008, el auto avocando conocimiento del expediente y se ordenó continuar con el procedimiento a que hubiera lugar. Así mismo, esta Entidad resolverá una oposición presentada por la Universidad del Cauca, e impulsará el expediente de titulación colectiva hasta realizar la visita técnica y lo llevará a revisión por parte de la Comisión*



*Técnica de la Ley 70 de 1993, previa certificación que nos haga el Consejo de Estado de que las tierras fueron extinguidas en debida forma”...*

*(...)*

*Coadyuvamos en el proceso de la referencia, con el fin de que los hechos antes mencionados con sus respectivos anexos, contribuyan en el desarrollo de la decisión que el Honorable Magistrado tome sobre admitir o no la acción de rescisión solicitada por la Universidad del Cauca a las resoluciones n.º 859 del 21 de julio de 2008 y 1367 del 17 de octubre de 2008 (fls. 120 a 126, c. ppl)<sup>3</sup>.*

3. Una vez proferido auto admisorio de la demanda calendado el 26 de marzo de 2009 (f. 132 c. ppl), la parte demandante presentó **libelo de adición de la demanda** “... *ampliando el concepto de la prevalencia de la Constitución Política de 1991, sobre el procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio...*”. Para el efecto trajo a colación las decisiones asumidas por la Corte Constitucional en la sentencia C-175 de 2009, por

---

<sup>3</sup> Mediante memorial radicado el 5 de agosto de 2009 (fls. 213 y sgts., c. ppl), el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya, informó al ponente de la época sobre la decisión proferida el 16 de abril de 2009 por el Consejo de Estado dentro del proceso de tutela promovido por dicha comunidad. Posteriormente el consejero ponente en la presente *litis*, mediante auto calendado el 13 de agosto de 2009 (f. 219, c. ppl), requirió a la coadyuvante para que explicara el sentido de su intervención procesal, esto es, si estaba a favor o en contra de la declaratoria de nulidad de los actos demandados, requerimiento este que fue respondido por la comunidad, en los siguientes términos: “*En tal sentido, coadyuvamos a los demandados, a saber, la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, quien en las resoluciones de extinción de dominio de la referencia resolvió devolver a la condición de baldíos de la Nación las tierras que estaban en poder de la Universidad del Cauca. Esta decisión es lo que hemos esperado durante casi 10 años, para que dejando de existir oposición de la Universidad del Cauca se pueda otorgar a nuestro Consejo Comunitario la Titulación Colectiva como lo ordena la Ley 70 de 1993 y el Decreto Reglamentario 1745...*” (fls. 223 y sgts, c. ppl). La participación como coadyuvante del Consejo Comunitario Afrodescendiente de la Cuenca del río Naya, fue aceptada por el Consejo de Estado mediante auto de ponente calendado el 11 de febrero de 2010 (f. 254, c. ppl).



medio de la cual se declaró inexecutable la Ley 1152 de 2007 que sirvió de base a la UNAT para realizar la extinción de dominio sobre los predios que son del dominio de la Universidad del Cauca. Reseña que tal inexecutable se dio por virtud de la omisión del requisito relacionado con la consulta previa, según está consagrado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –OIT–, lo que implica que los actos administrativos perdieron todo fundamento en normas superiores, lo que a su vez conduce a la indefectible declaratoria de nulidad de las decisiones administrativas cuestionadas en el presente proceso (fls. 138 y sgts, c. ppl).

4. Por medio de escrito de **contestación de la demanda** radicado en forma oportuna el 15 de julio de 2009 (fls. 182 y sgts. c. ppl), la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT– solicitó que se denegaran en su totalidad las pretensiones de la demanda pues, según considera, los actos administrativos demandados fueron expedidos con pleno respeto de la normatividad aplicable, y en observancia de los elementos de convicción recaudados en el marco del trámite administrativo. Para tal efecto puso de presentes los siguientes argumentos:

4.1. En primer lugar, sostiene que no puede alegarse la existencia de cosa juzgada en el presente asunto, con



base en una decisión proferida por el Consejo de Estado el 5 de agosto de 1976. En efecto, según considera, se trata de un juzgamiento que se adelantó con base en normatividad anterior a la que fue invocada por la UNAT al momento de expedir los actos administrativos cuya legalidad se cuestiona en la presente oportunidad; y, por la misma vía, aduce que las condiciones de explotación de los predios rurales no pueden estar amparadas por el principio de cosa juzgada, pues es posible que en forma posterior el propietario del inmueble abandone el mismo, caso en el cual sería susceptible de un nuevo estudio encaminado a la extinción de dominio.

4.2. Acto seguido, manifiesta que en el caso de autos está evidenciada la falta de explotación del predio “El Naya” por parte de la Universidad del Cauca, lo cual pudo comprobarse con base en los hallazgos de la visita técnica practicada según los parámetros normativos pertinentes. Al respecto, manifiesta que la ley consagra que la expropiación puede darse cuando se comprueba la falta de explotación por más de tres años –artículo 6º de la Ley 200 de 1936–, y en el caso del predio materia de litigio pudo establecerse que durante más de cuarenta años fue inexistente el aprovechamiento del inmueble por parte de su propietaria, cosa que hizo que fuera procedente extinguir el derecho de dominio en favor de la Nación, para



de esa forma garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

4.3. Frente al mismo punto, sostiene que no son creíbles las causales de fuerza mayor que alega la Universidad del Cauca para justificar la falta de explotación agrícola del bien inmueble en cuestión pues, según considera, es contradictorio manifestar que sí se ha hecho un aprovechamiento económico mediante la realización de obras de conectividad WiFi entre otras y, acto seguido, afirmar que no fue posible el aprovechamiento por causa de la presencia de grupos armados en la región.

4.4. De otra parte manifiesta que, aunque es cierto que el predio “El Naya” hace parte del patrimonio público por ser de propiedad de la Universidad del Cauca, tal situación no impide que el mismo sea susceptible del proceso de extinción de dominio, pues es claro que no se trata de un bien de uso público –que sería imprescriptible, inembargable, inenajenable e inalienable–, sino que se trata de un bien fiscal que es susceptible de ser apropiado por la vía de la adquisición del derecho de dominio y que, por tal razón, debe cumplir con todas las condiciones que mediatizan un ejercicio razonable y adecuado de la propiedad. Dice que por ello es posible adelantar un proceso de extinción de dominio respecto de un bien que



hace parte del patrimonio de la Universidad del Cauca.

4.5. Finalmente, sostiene que la propiedad del predio “El Naya” en manos de la Universidad del Cauca, ha impedido que la UNAT realice la titulación colectiva de tierras en favor de las comunidades afrodescendientes que habitan la zona. Frente a este último punto, argumentó la entidad demandada lo siguiente:

*Por último, y a manera de conclusión, podemos afirmar que las actividades que ha venido adelantando la Universidad del Cauca, no demuestran su explotación agrícola por tratarse de actividades propias de su objeto social, es decir, por tratarse de actividades puramente académicas, para las cuales no es necesario o imprescindible ejercer el dominio sobre el territorio extinguido, ya que existen diferentes mecanismos de cooperación entre entidades públicas para que continúe con la loable labor que desempeña en la Cuenca del Naya, y a contrario sensu con la posesión e inexploración del predio, niega a las entidades competentes la posibilidad de adelantar planes de adjudicación de tierras, o de desarrollar proyectos productivos con las comunidades que ancestralmente lo habitan y que han tenido que padecer la violencia ampliamente conocida, por carencia absoluta de tierras (fls. 189 y 190, c. ppl).*

5. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas<sup>4</sup>, el Consejo de Estado, mediante auto

---

<sup>4</sup> En proceso se decretaron pruebas mediante providencia del 18 de marzo de 2010 (f. 292, c. ppl).



calendado el 10 de junio de 2010 (f. 308, c. ppl.), corrió traslado a las partes para que presentaran **alegatos de conclusión**<sup>5</sup>, oportunidad de la cual hicieron oportuno uso, además del Ministerio Público, tal como pasa a reseñarse.

5.1. La **parte demandante** (f. 309 y sgts c.ppl) reitera la argumentación que fuera consignada en el escrito de la demanda, y agrega que es necesario garantizar que el predio “El Naya” permanezca en el patrimonio de la Universidad del Cauca, pues sólo de esa forma se puede proteger el patrimonio ecológico. Por la misma vía, insiste en que la acción de extinción de dominio está concebida para que la Nación se haga con bienes que estén en manos de particulares, razón por la cual no es posible ejercerla respecto de inmuebles que ya están en manos del Estado, como es el caso del predio que es objeto del presente litigio. Sobre ese mismo punto, considera que los bienes de la universidad pública son imprescriptibles, inenajenables e inembargables, razón por la cual no es posible extinguir su dominio, máxime cuando con ello se

---

<sup>5</sup> Durante el término concedido a las partes para que presentaran sus alegaciones de cierre, la Corte Constitucional allegó al proceso el oficio n.º 3149 del 24 de junio de 2010, por medio del cual se puso en conocimiento del Consejo de Estado sobre la sentencia T-909 de 2009, en cuyo aparte resolutivo se hizo la siguiente exhortación: “... **Segundo.- EXHORTAR** al Consejo de Estado, Sección Tercera –Sala de Asuntos Agrarios– para que al tenor de lo dispuesto en el artículo 63A de la Ley 1285 de 2009 –que adiciona la Ley 270 de 1996 o Estatutaria de la Administración de Justicia–, en ejercicio de su autonomía e independencia y teniendo en cuenta que, como lo sentenció la Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Segunda, Subsección “A”–, en el caso bajo examen es preciso “corregir la morosidad en que incurrieron las diferentes entidades que han tenido a cargo el conocimiento del proceso”..., le confiera trámite preferente a la acción de revisión instaurada por la Universidad del Cauca contra la resolución n.º 1367 del 17 de octubre de 2008...” (f. 319, c. ppl).



incurriría en un notable deterioro del patrimonio público. Reitera que si bien la universidad ha llevado a cabo varios proyectos de aprovechamiento en el lote de terreno, tales actividades se han visto perjudicadas por la constante presencia de grupos al margen de la ley, según ha sido ampliamente documentada dicha situación por instituciones nacionales e internacionales de protección de derechos humanos. Finalmente, vuelve a poner de presentes las actividades que considera tendientes a la explotación económica del predio, y argumenta que esto último se da no sólo cuando se tienen semovientes y cultivos, sino también cuando se implementan programas como los que han sido desarrollados por la universidad.

5.2. El **coadyuvante** –Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya– (f. 332 y sgts. c.ppl) solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda pues, según considera, las decisiones administrativas de la entidad accionada se asumieron con pleno respeto de la normatividad aplicable, en especial aquella que tiene que ver con la titulación colectiva de tierras a favor de las comunidades afrodescendientes, tal como está consagrada en la Ley 70 de 1993 y demás normas complementarias. Para tal efecto, el tercero interviniente realiza una reseña detallada de las pruebas del proceso que considera relevantes, y con base en ellas expone las



siguientes motivaciones:

5.2.1. Acompaña las conclusiones contenidas en el Informe Técnico Jurídico elaborado por el jefe del Programa de Atención a Comunidades Negras del INCORA, titulado *“Los derechos de propiedad de la Universidad del Cauca, frente a las demandas territoriales de las comunidades negras, indígenas y campesinas en la hoya hidrográfica del río Naya”*, fechado en el mes de octubre de 2002, en el cual se recomienda adelantar el proceso administrativo de clarificación del derecho de dominio sobre los predios en los que habitan dichas comunidades. Del mismo modo, en el aludido estudio se dice que los derechos de la Universidad respecto del predio, que se limitaban a la explotación del subsuelo, se revirtieron a la Nación con la expedición de la nueva Constitución Política, en la que de forma clara se establece que el subsuelo es propiedad de esta persona jurídica. En todo caso, allí se especifica que el área que comprende el lote de terreno, no es de ciento diecisiete mil hectáreas, sino que quedó reducida a 90 409, que es la cabida que le fue concedida a la universidad por actos administrativos expedidos por el Ministerio de Agricultura en los que, en todo caso, se dejaron a salvo los derechos de colonos ancestrales y grupos étnicos. Del mismo modo, se especifica que el inmueble es un bien fiscal que es



susceptible de los negocios jurídicos que tienen virtud para hacer traslación del derecho de propiedad.

5.2.2. Dice que dichas conclusiones fueron reiteradas por el INCODER en el concepto elaborado en el mes de diciembre del año 2005, titulado como "*Informe de Clarificación de la propiedad sobre la Cuenca del Río Naya*", en el que se hace un estudio de cabida y linderos del lote de terreno, y se concluye que el área sobre la cual puede eventualmente reclamar su propiedad la Universidad del Cauca, es de sólo noventa y siete mil hectáreas.

5.2.3. Agrega que en el transcurso del proceso administrativo agrario de extinción de dominio, a la Universidad del Cauca se le respetaron todas las garantías consagradas en la normatividad pertinente, y para esos efectos hace un recuento de los que considera como hitos procesales, en cuya narrativa hace énfasis en la constante intervención del mencionado ente público, situación con la que se evidencia el efectivo ejercicio de los derechos a la defensa y al debido proceso.

5.2.4. Finalmente, realiza un extenso recuento de lo que resolvió la Corte Constitucional en la sentencia T-909 de 2009, en la que se dispensó amparo a los derechos de las



comunidades negras que habitan la cuenca del río Naya, en especial los que tienen que ver con “... *la vida, la existencia y pervivencia del pueblo tribal y a la propiedad territorial, en conexidad con el derecho constitucional fundamental a la vida y a la diversidad étnica del Consejo Comunitario de la Cuenca del río Naya respecto a la titulación de sus tierras...*”. A juicio del coadyuvante, las consideraciones que en aquella oportunidad emitió la Corte Constitucional deben ser tenidas en cuenta en el presente proceso de revisión agraria, comoquiera que sólo de esa forma se pueden emitir decisiones que, al tiempo que clarifiquen los derechos de propiedad sobre los terrenos existentes en la cuenca del río Naya, garanticen la tutela de los derechos que existen en cabeza de las comunidades ancestrales que habitan la zona. Con base en todas las anteriores consideraciones, el Consejo Comunitario de la cuenca del río Naya hace las siguientes solicitudes:

- 1. Desestime las pretensiones de la Universidad del Cauca, en consecuencia se dejen (sic) en firme por parte de su Corporación el contenido de las resoluciones de la referencia.*
- 2. Confirme las resoluciones n.º 1367 del 17 de diciembre de 2008 y n.º 859 del 21 de julio de 2008, expedidas ambas por la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT (en liquidación y sus funciones asumidas por el INCODER), sobre el predio el Naya, ubicado en los municipios de*



*López de Micay y Buenaventura.*

*En tal sentido coadyuvamos a los demandados, a saber, la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, ahora nuevamente Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, quien en las resoluciones de extinción de dominio de la referencia resolvió devolver a la condición de baldíos de la Nación las tierras que estaban en poder de la Universidad del Cauca.*

*3. Se aplique el trámite preferente a esta acción, conforme a lo establecido en el fallo de tutela T-909 de 2009 proferido por la Corte Constitucional Colombiana y se dé aplicación real y material a las órdenes contenidas en los fallos proferidos por el Tribunal Administrativo del Cauca y el Consejo de Estado.*

*4. Proteja los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la vida, a la existencia y pervivencia del pueblo tribal y a la propiedad territorial, en conexidad con el derecho constitucional fundamental a la vida y a la diversidad étnica del Consejo Comunitario de la cuenca del río Naya respecto a la titulación de sus tierras... (f. 340, c. ppl).*

5.3. La **parte demandada** (fls. 341 y ss, c. ppl) también solicitó que fueran denegadas las pretensiones de la demanda, petición que sustentó en los mismos argumentos ya ventilados en el escrito de contestación, el cual fue prácticamente transcrito en el momento de las alegaciones de cierre.



5.4. El **Ministerio Público**, por intermedio de la Procuraduría Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado, rindió concepto desfavorable respecto a las pretensiones de la parte actora (fls. 351 y sgts. c. ppl), para efectos de lo cual hizo un resumen pormenorizado de las pruebas que obran en el expediente. De dicha intervención la Sala estima pertinente reseñar especialmente lo siguiente:

5.4.1. En primer lugar, la Procuraduría hizo un recuento de los hechos relacionados con la expedición y notificación de los actos administrativos objeto del presente proceso, y trajo a colación las previsiones del numeral 5º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo para, con base en ello, concluir que la demanda en el *sub lite* fue presentada dentro de los 15 días siguientes a la ejecutoria de los actos cuestionados, lo que implica que fue oportuna y que en el presente caso no se configura el fenómeno de la caducidad de la acción. En los términos del alegato:

*La resolución 1367 de 17 de octubre de 2008, acto administrativo que definió de fondo el procedimiento de extinción de dominio, se notificó al representante de la Universidad del Cauca el 7 de noviembre de 2008 (fls. 127 a 130 C. Ppal) y la acción de revisión se instauró el 1º de diciembre de ese año, es decir dentro de los 15 días siguientes –el lunes 17 de noviembre de 2008 fue festivo- (f. 355 c. ppl).*



5.4.2. Acto seguido, dice la vista fiscal que durante las visitas efectuadas al predio “El Naya”, pudo comprobarse que la propietaria del mismo no ejercía explotación económica y que, antes bien, las tierras estaban siendo artesanalmente aprovechadas por comunidades afrodescendientes arraigadas en la zona. Añade que, de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario n.º 2665 de 1994, la Universidad del Cauca no cumplió con la carga que le asistía de demostrar que la falta de explotación del lote, era debida a las situaciones de alteración del orden público en la cuenca del río Naya, en el entendido de que la sola existencia de dichas circunstancias no justifica el abandono del bien por parte de la hoy demandante en revisión. Por el contrario, dice, al propietario le corresponde evidenciar la existencia de un nexo de causalidad entre aquéllas y la situación de no aprovechamiento de las tierras.

5.4.3. En relación con el argumento consignado en la demanda, de acuerdo con el cual debería aplicarse una excepción de inconstitucionalidad respecto de las normas que permiten la extinción de dominio por vía administrativa –y no judicial–; la agencia del Ministerio Público trae a colación el concepto rendido por el Procurador General de la Nación con ocasión del juicio de inconstitucionalidad de la Ley 1152 de 2007 o Estatuto de Desarrollo Rural,



acusada de inexequibilidad por las mismas razones. En dicho concepto se dice que no es posible confundir la extinción de dominio de carácter agrario, que puede adelantarse por vía administrativa y con revisión por parte de organismos judiciales, con la acción de extinción de dominio respecto de predios adquiridos por vías ilegales, procedimiento que sí debe tramitarse por vías eminentemente judiciales.

5.4.4. Frente al argumento que tiene que ver con una supuesta imposibilidad de adelantar procesos de expropiación agraria frente a bienes que son propiedad de entidades públicas, el Ministerio Público trae a colación lo que dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-530 de 1996, al analizar la exequibilidad del numeral 4º del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, norma que establece que la declaración de pertenencia “... *no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público...*”. Al respecto, considera que, si bien la Corte declaró que era jurídicamente imposible que los particulares adquirieran por prescripción los bienes fiscales de las entidades públicas, ello no puede confundirse con la posibilidad de que dichos bienes sean sometidos al procedimiento de extinción de dominio de carácter agrario, pues lo cierto es que este trámite no se realiza en favor de particulares sino



que, por el contrario, tiene por virtud conceder el dominio en favor de la Nación, lo cual implica que no se viola la regla de imprescriptibilidad que pesa sobre los bienes que hacen parte del patrimonio público, máxime cuando el modo de adquisición por vía de extinción de dominio – expresamente admitido por los artículos 12, 31 y 68 de la Ley 160 de 1994– no es asimilable al de la usucapión.

5.4.5. En lo que tiene que ver con la invocación de la cosa juzgada que la Universidad del Cauca hace con base en una sentencia emitida por el Consejo de Estado en el año 1976, manifiesta que “... ese procedimiento se surtió no sólo bajo otro marco jurídico –anterior a la Ley 160 de 1994–, sino respecto de una situación de hecho completamente distinta a la que es objeto de valoración en este proceso, pues se tuvieron en cuenta las circunstancias que se presentaban antes de 1976, y en este caso la situación de in explotación se constata 30 años después...” (f. 378, c. ppl).

5.4.6. Finalmente, en lo que tiene que ver con la violación que se alega del derecho al debido proceso porque, supuestamente, no se notificó a la Universidad del Cauca la realización de visitas y estudios técnicos durante el trámite agrario de extinción del derecho de dominio, la Procuraduría manifiesta que dicho cargo tampoco tiene



vocación de prosperidad, habida cuenta de que todos los actos relacionados con las aludidas actuaciones administrativas, fueron debidamente notificados a la entidad hoy demandante, lo cual puede comprobarse con las pruebas que reposan en el expediente. De otra parte, en concreta referencia a la diligencia de inspección ocular practicada en sede administrativa, el Ministerio Público manifiesta que, si bien es cierto que no se hizo una notificación del correspondiente auto, ello no comporta una violación del debido proceso pues, tal como lo disponen las normas pertinentes de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Reglamentario n.º 2665 del mismo año, dicha providencia no es pasible de recursos en vía gubernativa y, por tanto, la falta de notificación no implica irregularidad alguna. Y en lo atinente a una supuesta falta de contradicción de un informe técnico que se rindió en el marco del proceso administrativo, en el concepto de la vista fiscal se argumentó:

*No obstante lo anterior, en criterio del Ministerio Público esta omisión no tiene la virtualidad de generar la nulidad de las resoluciones que pusieron fin al procedimiento de extinción de dominio, toda vez que la Universidad del Cauca, teniendo la posibilidad de advertirla, no expuso su inconformidad antes de la expedición de la resolución 859 de julio de 2008, pues tenía acceso al expediente desde que se le notificó la iniciación del trámite. Tal situación, como no aparece relacionada entre aquellas que constituyen*



*causales de nulidad en el art. 140 del C.P.C., podría tenerse como subsanada al no haber sido alegada (f. 382, c. ppl).*

5.5. Con posterioridad al término de traslado a los intervinientes procesales para que rindieran sus alegatos de conclusión, la Corte Constitucional comunicó al Consejo de Estado un **exhorto para que fuera resuelto con prelación el proceso de la referencia** (f. 319, c.ppl), que fue decidido por dicho alto Tribunal en la sentencia T-909 de 2009, en cuyo aparte resolutivo se consignó:

**Segundo.- EXHORTAR** al Consejo de Estado Sección Tercera –Sala de Asuntos Agrarios– para que al tenor de lo dispuesto en el artículo 63 A de la Ley 1285 de 2009 –que adiciona la Ley 270 de 1996 o Estatutaria de la Administración de Justicia–, en ejercicio de su autonomía e independencia y teniendo en cuenta que, como lo sentenció la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda –Subsección “A”–, en el caso bajo examen es preciso “corregir la morosidad en que incurrieron las diferentes entidades que han tenido a cargo el conocimiento del proceso”<sup>6</sup>, le confiera trámite preferente a la acción de revisión<sup>7</sup> instaurada por la Universidad del Cauca contra la resolución n.º 1367 de 17 de octubre de 2008<sup>8</sup>. Ofíciase.

---

<sup>6</sup> [100] Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda –Subsección “A”– de abril 16 de 2009...

<sup>7</sup> [101] Actuación de radicación del proceso realizada el 15 de diciembre de 2008. Proceso asignado, en esa misma fecha, al Magistrado Enrique Gil Botero.

<sup>8</sup> [102] Esta resolución decidió negativamente el recurso de reposición contra la resolución n.º 859 por medio de la cual la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT– declaró extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado sobre un predio rural de la Universidad del Cauca ubicado en la cuenca del río Naya, en los



5.6. La Sala de Subsección “B”, en cumplimiento del exhorto referido en el punto inmediatamente anterior, por medio de decisión calendada el 13 de noviembre de 2014 decidió otorgar **prelación de fallo** al asunto de la referencia.

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia

6. La Sala es competente para decidir en única instancia el presente asunto, por tratarse de una acción de revisión dirigida contra unos actos administrativos por medio de los cuales se declaró extinguido en favor de la Nación, el dominio que la Universidad del Cauca tiene sobre el inmueble conocido como “El Naya”, razón por la cual el caso se subsume en la regla de competencia establecida en el numeral 9º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo<sup>9</sup> y en el numeral 3º del artículo 53 de la Ley

---

*municipios de López de Micay, departamento del Cauca y Buenaventura, departamento del Valle del Cauca.*

<sup>9</sup> Dispone la norma aludida: “**ART. 128.-** ... El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: II (...) 9. De las acciones de revisión contra actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos”.



160 de 1994<sup>10</sup>.

6.1. Del mismo modo, en atención a lo dispuesto por el artículo 1 del Acuerdo 55 de 2003, en virtud del cual se distribuye entre las diferentes secciones del Consejo de Estado el conocimiento de diversos asuntos, corresponde a la Sección Tercera conocer del presente proceso<sup>11</sup>.

## II. Validez de los medios de prueba

7. Al presente proceso fueron allegadas copias autenticadas de la totalidad del expediente correspondiente a la actuación administrativa que dio lugar a la expedición de las resoluciones n.º 859 del 21 de julio de 2008 y n.º 1367 del 17 de octubre del mismo año, documentos todos ellos que podrán ser apreciados en

---

<sup>10</sup> “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”. Dispone en el numeral 3º de su artículo 53: “**ART. 53.-** En el estatuto que regule el procedimiento administrativo de extinción de dominio, además de las disposiciones que se consideren necesarias, se incluirán las siguientes: // (...) 3. Contra la resolución que declare que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio privado sólo proceden el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, según lo previsto en el numeral 8º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo...”.

<sup>11</sup> “**ART 1º.** Distribución de negocios entre las secciones. El artículo 13 del Acuerdo número 58 de 1999, por el cual se expidió el reglamento del Consejo de Estado, quedará así: // **Artículo 13.** Distribución de los negocios entre las secciones. Para efectos de repartimiento, los negocios de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: // (...) Sección Tercera // (...) 8. Los procesos relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio de predios urbanos y rurales”.



virtud de lo establecido en el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil<sup>12</sup>, que dispone que las copias formales compulsadas del original tienen el mismo valor del documento auténtico. También se allegó copia simple de algunas actuaciones judiciales adelantadas ante la jurisdicción contenciosa administrativa y la Corte Constitucional, documentos que también podrán ser valorados en observancia del criterio recientemente fijado por la Sala Plena de la Sección Tercera en relación con las copias informales, de acuerdo con el cual, cuando las reproducciones informales de documentos han obrado en el plenario a lo largo del proceso y han sido susceptibles de contradicción por las partes sin que éstas las tacharan de falsas, dichos documentos pueden ser valorados y son idóneos para determinar la convicción del juez frente a los hechos materia de litigio, pues de lo contrario se desconocerían el principio constitucional de prevalencia de lo sustancial sobre lo formal y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, lo que a su vez iría en contra de las nuevas tendencias del derecho procesal<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> “**ART. 254.-** ... Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, en los siguientes casos:// 1. Cuando hayan sido autorizadas por notario, director de oficina administrativa o de policía, o secretario de oficina judicial, previa orden del juez, donde se encuentre el original o una copia autenticada...”

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –en pleno–, sentencia del 28 de agosto de 2013, C.P. Enrique Gil Botero, radicación n.º 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), actor: Rubén Darío Silva Alzate y otros, demandado: Nación-Fiscalía General de la Nación y otros.



### III. Hechos probados

8. Valoradas las pruebas válidamente allegadas al proceso, se tienen por probados los siguientes hechos relevantes:

8.1. Mediante escritura pública n.º 1258 del 28 de noviembre de 1944 otorgada ante la Notaría Primera de Popayán, la Universidad del Cauca recibió por adjudicación el predio conocido como “El Naya” con cabida de aproximadamente 117 750 hectáreas, según se aprecia en el certificado de registro con matrícula inmobiliaria n.º 372-0000646 (fls. 11 a 14, de la segunda carpeta de la caja de anexos). En el aludido certificado se describe el predio en los siguientes términos:

*Lote de terreno, ubicado en el paraje del río Naya, océano Pacífico, río Naya hasta el cerro, departamento del Cauca, partiendo de la desembocadura del río Naya, en el océano Pacífico, río Naya aguas arriba hasta dar al cerro Naya, en la cima de la cordillera que separa las aguas que van al océano Pacífico de las que van al río Cauca; del cerro del Naya con dirección aproximada occidental se desciende a buscar el divertium aguarum de los ríos Naya y San Juan de Micay y siguiendo por este divertium aguarum hasta encontrar los vencimientos de la quebrada denominada Tambor, esta última aguas abajo hasta su desembocadura en el océano Pacífico, de aquí por la costa, en dirección aproximada*



*Norte hasta encontrar la desembocadura del río Naya y en el mismo océano. Predios y minas que tienen una extensión aproximada a 117 150 hectáreas. Todos estos predios y minas, se encuentran ubicados en la hoya hidrográfica del río Naya (f. 14, ibídem).*

8.2. El 5 de junio de 1976, el Consejo de Estado resolvió una “acción de plena jurisdicción” que la Universidad del Cauca promovió en contra de unos actos administrativos por medio de los cuales el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA– había extinguido el dominio que la Universidad tenía sobre el predio conocido como “El Naya”. En aquella oportunidad, la Corporación resolvió declarar nulas las decisiones administrativas demandadas, con base en la tesis de que no es posible realizar en favor del Estado, un proceso de extinción de dominio sobre un bien que ya hace parte del patrimonio público. En la providencia se incluyó la siguiente argumentación:

*Según el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 “se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.*

*En varias oportunidades ha expresado la Corte Suprema de Justicia que la Ley 200 no tiene aplicación sino para definir lo relativo al dominio*



*territorial cuando se lo disputen el Estado y los particulares, y cuando, en consecuencia se enfrente el Estado a cualquier pretendido propietario para disputar su dominio (casación 11 de agosto de 1943, Tomo 56, sentencia Sala de Negocios Generales 15 de julio de 1952 Tomo XXII pág. 785).*

*Los artículos 1º, 2º y 3º de la Ley 200 de 1936, en cuanto a controversias respecto del derecho de dominio territorial sólo tienen eficacia cuando se trata de dividir las que se susciten al Estado y los particulares (sentencia de 25 de mayo de 1956 Tomo XXXIII pág. 583).*

*El artículo 2º de la Ley 4ª de 1973 repite al modificar el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 que “Se presume que no son baldíos sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares”.*

*Lo anterior indica claramente que la extinción de dominio hace relación con los predios rurales poseídos por personas particulares, y particular es aquel que no tiene carácter de ente público.*

*La extinción de dominio es la sanción que el legislador consagró para los propietarios de predios que no los explotaron económicamente. Sanción que consiste en la reversión al Estado del predio. Si como lo ha sostenido el Consejo de Estado en diferentes oportunidades el patrimonio de los Establecimientos Públicos es patrimonio del Estado destinado a fines específicos, ¿cuál puede ser la razón para que el mismo Estado produzca un acto que lo revierta a su patrimonio del que nunca ha salido de forma definitiva?*

*Luego, si las tierras del predio “Naya” fueron*



*cedidas como se ha visto a la Universidad del Cauca, Establecimiento Público del orden nacional, para cumplimiento de unos fines especiales fijados por el legislador, no puede una entidad administrativa cambiar la destinación dada a esos bienes, so pretexto de una reversión no necesaria, más bien inútil.*

*De todo lo expuesto se colige que las resoluciones acusadas en cuanto declaran extinguidos los derechos de la Universidad del Cauca sobre el predio "Naya" violan el artículo 1º de la Ley 200 del 36 tal como estaba redactado antes y después de la modificación a él introducida por la Ley 4ª de 1973 (fls. 180 y sgts., c. anexo correspondiente al trámite de titulación colectiva adelantado por el Consejo Comunitario del río Naya).*

8.3. El 7 de noviembre de 1999 el representante legal del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya, que es una organización que asocia a las comunidades afro descendientes que tienen un asentamiento ancestral en la mencionada zona, presentó ante la gerencia regional del INCORA en el Valle del Cauca, una solicitud para que se hiciera la titularización colectiva de las tierras que hacen parte de la cuenca del medio y bajo Naya, petición esta que estuvo fundamentada en lo dispuesto por la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995 (f. 1-98, cuaderno correspondiente al trámite de titulación colectiva, sin numerar). En sustento de la misma, el Consejo Comunitario allegó el que tituló como "*Informe para solicitud de titulación colectiva conforme a la ley 70 de*



1993 y su Decreto Reglamentario 1745 del 12 de octubre de 1995”, el cual contiene las siguientes alegaciones:

*Los habitantes de las comunidades negras del río Naya afirmamos que las tierras que solicitamos en titulación colectiva, han sido ocupadas, poseídas y explotadas económica y culturalmente desde nuestros antepasados siendo baldía en cuanto no ha sido objeto de titulación individual o colectiva conforme a la legislación vigente o en caso de serlo, no poseen validez alguna frente a los derechos que nosotros poseemos.*

*Manifestamos además que sobre esta tierra de nuestros antepasados hemos venido realizando actividades agrícolas, forestales y el cuidado de animales en forma quieta, pacífica y de manera exclusiva desde hace varios años.*

*(...)*

*Los fundadores de las comunidades de la cuenca del río Naya, datan desde el siglo XVII, con la vinculación de esclavos negros en labores de explotación minera al interior de la cuenca por parte de españoles colonizadores. Según nos cuenta en su libro Diego Marino Romero... el primer establecimiento minero en el río Naya data desde 1680, abolida la esclavitud, desaparecido el auge minero al interior del río, los descendientes de esos primeros esclavos se distribuyeron a lo largo y ancho del río.*

8.4. En el año 2001, las comunidades que habitan las cuencas media y baja del río Naya fueron atacadas por miembros del denominado Bloque Calima de las Autodefensas Unidas de Colombia, en una incursión en la



que murieron varios pobladores de la zona. Ello motivó que la Defensoría del Pueblo emitiera la resolución n.º 009 del 9 de mayo de 2001, en la que recomendó la adopción de sendas medidas de protección en favor de las víctimas (fls. 143 y sgts., 2ª carpeta del cuaderno de anexos sin numerar)<sup>14</sup>. En el documento aludido se narran las difíciles condiciones de orden público en la zona, así como también la poca presencia por parte de organismos estatales. El tenor de dicho pronunciamiento, es el siguiente:

## VISTA

---

<sup>14</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también tuvo conocimiento sobre esos hechos de violencia, razón por la cual dictó, mediante proveído del 2 de enero de 2002, medidas cautelares de protección en favor de las comunidades que habitan la cuenca del Naya, con las siguientes recomendaciones: “21. El 2 de enero de 2002 la Comisión otorgó medidas cautelares en favor de las **comunidades afrocolombianas que habitan 49 caseríos ubicados en la cuenca del Río Naya, en Buenaventura**. La información disponible indica que desde finales de noviembre de 2001 se registra la presencia de aproximadamente 300 paramilitares en la zona del norte del Cauca y sur del Valle del Cauca, en los municipios de Timba, Suárez y Buenos Aires, quienes amenazaron a las comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas de los ríos Naya y Yurumanguí. Los peticionarios señalaron que a partir de diciembre y enero de 2001 las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) hacían presencia en el alto Naya hasta el Carmen y Yurumanguí, amenazando a los pobladores para que desocuparan la zona. El 27 de diciembre de 2001 se repitieron las amenazas. En su solicitud la Comisión solicitó al Estado adoptar, en primer lugar, medidas de protección civil no armada y acciones efectivas de control perimetral por parte de la fuerza pública con el fin de evitar incursiones armadas a las cuencas del Naya y del Yurumanguí por las bocananas del Mar Pacífico, en consulta con el Consejo Comunitario del Naya y los peticionarios. En segundo término, se requirió que se adoptaran las medidas de prevención, como mecanismo de control para evitar el ingreso de los actores ilegales a los caseríos en los que habitan las comunidades afrocolombianas; la presencia inmediata y continua de las entidades tales como la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, con sede en puerto Merrizalde, en coordinación con la Defensoría Nacional de Pueblo en Bogotá, como mecanismos disuasivos y preventivos. En tercer lugar, se solicitó fortalecer el sistema de alerta temprana mediante la implementación de sistemas de comunicación efectivos. Por último, se requirió iniciar la investigación de los hechos de violencia que fundamentan la presente solicitud, el juzgamiento y la sanción de los responsables... La Comisión ha continuado recibiendo denuncias por parte de los peticionarios sobre amenazas y actos de intimidación y violencia contra las comunidades beneficiarias...” (f. 189, c. anexo sin numerar, carpeta 2 del trámite de extinción de dominio, negrilla del texto citado).



*La grave situación por la que atraviesa la comunidad que habita la región del río Naya, en zona limítrofe entre los departamentos del Cauca y Valle del Cauca, donde se estima la muerte de cerca de 40 personas y el desplazamiento forzado de más de mil habitantes, como consecuencia de los hechos ocurridos entre el 10 y el 13 de abril de 2001, situación que pudo ser constatada en desarrollo de la visita defensorial realizada el 17 de abril del año en curso.*

*(...)*

*12. El 17 de enero de 2001, la Defensoría alertó a las autoridades pertinentes sobre una posible incursión de las denominadas Autodefensas Unidas de Colombia, por los municipios de Totoró y Corinto.*

*13. El 6 de abril de 2001, se enviaron de manera urgente los oficios respectivos, a las autoridades civiles y militares del orden nacional, con el fin de alertarlos por la movilización masiva de un grupo, presuntamente de las denominadas autodefensas, desde el municipio de Buenos Aires hacia el Alto Naya, por las localidades de La Esperanza y El Playón. El 16 y 17 de abril de 2001, una comisión encabezada por el Defensor del Pueblo visitó la región, luego de los hechos de violencia ocurridos durante la Semana Santa.*

*(...)*

*La región del río Naya, ubicada en la zona limítrofe de los departamentos del Cauca y Valle del Cauca, sobre la cordillera occidental colombiana, en una extensa área de difícil acceso, que está integrada a los Farallones de Cali en su región occidental y a la costa pacífica por el occidente. Desde el punto de vista de su adscripción administrativa, pertenece a los municipios de Buenos Aires, departamento del Cauca, y a los municipios de Jamundí y*



*Buenaventura en el departamento del Valle del Cauca.*

*(...)*

*La región de El Naya se encuentra habitada en forma preponderante por comunidades indígenas, negras y, en menor medida, por comunidades campesinas.*

*(...)*

*En la región, las FARC hacen presencia desde hace más de 20 años y actúan de manera intermitente. El Ejército de Liberación Nacional, ELN, opera desde hace aproximadamente 10 años en la parte alta de la cordillera. Las condiciones topográficas y la ausencia estatal han facilitado esta presencia y las operaciones insurgentes de los diferentes grupos armados.*

*En la actualidad, se afirma que el ELN ha utilizado la región como ruta de escape y área de habitación de las personas secuestradas en forma masiva, tanto en el caso de la Iglesia La María de Cali, como en los hechos registrados en el kilómetro 18 de la ruta de esa ciudad hacia el mar.*

*La zona de El Naya constituye también una importante ruta de acceso de los actores armados al pacífico colombiano. Dadas las condiciones de abandono de la región y de baja densidad de población, los diferentes grupos al margen de la ley pueden, más fácilmente, llevar a cabo sus acciones ilícitas, tales como, el tráfico de armas, la comunicación entre diversos frentes armados y la comercialización de productos relacionados con el tráfico de estupefacientes.*

*(...)*

*Por estas razones, entre otras, la zona se ha convertido en un escenario de disputa entre los actores armados, por el dominio territorial. Esta*



*situación permite comprender que los hechos registrados durante los días de la pasada semana santa, no son aislados, ni coyunturales, sino que, por el contrario, responden a la dinámica del conflicto en la región y a la estrategia de guerra de los actores armados.*

*Los indicadores de violencia relacionados con el conflicto armado en la zona, muestran un deterioro creciente en las condiciones de vida de los habitantes del norte del departamento del Cauca y del sur del departamento del Valle del Cauca. Los grupos de autodefensa de escasa presencia en la región hasta hace dos años, han ido en forma progresiva fortaleciendo su presencia y propuesta armada en el área.*

*(...)*

*Este grupo, entre el 10 y el 13 de abril del año 2001, realizó un recorrido de violencia por toda la región de El Naya, cuyo resultado definitivo aún no ha sido precisado por las autoridades, pero que de conformidad con las versiones recogidas, deja como saldo la muerte de cerca de cuarenta personas y el desplazamiento forzado de más de 1.000 habitantes de la localidad.*

*A la fecha, no existe certeza respecto a la forma como se desarrolló el operativo paramilitar. Según una versión de los hechos, los victimarios se movilizaron en un solo bloque. De acuerdo con otra interpretación, dos grupos armados recorrieron senderos diferentes, cada uno de los cuales estaba conformado por 250 miembros.*

*(...)*

*El día 11 de abril, fue asesinada una menor en la vereda El Ceral, ubicada a una hora de Timba, en automóvil por carretera destapada. De allí, los hombres armados continuaron su camino hacia la vereda Patio Bonito, lugar en donde fue*



*asesinada otra mujer. Los miembros de las autodefensas prosiguieron su recorrido de terror hacia las veredas Río Minas, La Paz y El Placer, situadas a más de 12 horas a pie, de la vereda El Ceral.*

*(...)*

*Aunque de acuerdo con algunas versiones, el número de muertos asciende a cuarenta, sólo ha sido posible verificar la muerte de 22 personas. El Cuerpo Técnico de Investigaciones de la Fiscalía General de la Nación, por su parte, ha llevado a cabo 20 diligencias de levantamiento de cadáveres.*

*De acuerdo con la información obtenida por la Defensoría, algunos cuerpos fueron arrojados a los abismos y otros a los ríos de la región que desembocan en el río Cauca. Según las versiones, algunas víctimas fueron desmembradas con motosierra. No existe información precisa acerca de las señales de torturas y vejámenes en cuerpos de las víctimas.*

*(...)*

*Como consecuencia de estos hechos, numerosas familias se vieron forzadas a desplazarse hacia Timba, Jamundí, Cali, Santander de Quilichao y Buenaventura, muchas de las cuales tuvieron que fraccionarse en el momento del desplazamiento.*

8.5. En el marco de la solicitud para la titulación colectiva de tierras radicada por el Consejo Comunitario del río Naya, se rindió el informe titulado “Los derechos territoriales de las comunidades negras e indígenas de la cuenca del río Naya y su relación con los terrenos de propiedad de la Universidad del Cauca ubicados en la



*misma cuenca en jurisdicción de los departamentos del Valle y del Cauca” (fls. 257 y sgts., cuaderno anexo sin numerar, correspondiente al trámite de titulación colectiva), suscrito por el jefe del Programa de Atención de Comunidades Negras de la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad del INCORA, documento en el que se hace una descripción detallada de las comunidades afrodescendientes que habitan la cuenca del río Naya, así como también de la relación que tiene la Universidad del Cauca con dicho predio. Se dice en el informe:*

*1.1. El 23 de diciembre de 1999, el Consejo Comunitario del río Naya, integrado por 48 Comunidades Negras y aproximadamente 3780 familias, asentadas hace más de tres siglos en la cuenca del río Naya, donde han establecido sus poblados y sitios de trabajo y donde también ejercen sus prácticas tradicionales de producción, teniendo como soporte constitucional y legal los derechos territoriales ancestrales reconocidos a estas comunidades como grupo étnico por el artículo 55 transitorio de la Constitución Política vigente, la Ley 70 de 1993 y el decreto 1745 de 1995, solicitó al INCORA la titulación colectiva de un lote de terreno baldío, considerado como su territorio tradicional, ubicado en la cuenca del río Naya, en jurisdicción de los municipios de Buenaventura y de López de Micay en los departamentos del Valle y del Cauca respectivamente, con una extensión aproximada de CIENTO NOVENTA MIL HECTÁREAS (190 000 Has).*

*1.2. A la solicitud presentada, como era obligación*



*legal del instituto, mediante providencia del 21 de marzo de 2000, se le dio el trámite previsto en los artículos 17 y siguientes del Decreto 1745 de 1995, ordenando la etapa publicitaria de la solicitud, la visita técnica a las comunidades negras interesadas<sup>15</sup>, las concertaciones intra e interétnicas con los colindantes, la identificación de los terceros ocupantes y los propietarios para ser excluidos del título colectivo cuando a ello hubiere lugar y el levantamiento topográfico para la delimitación e identificación plena del fundo pedido en titulación.*

*(...)*

*1.5. En la misma cuenca, específicamente en la parte baja del río Naya el INCORA constituyó el Resguardo Indígena de Juaquincito y actualmente tramita una solicitud de ampliación del mismo en una extensión aproximada de QUINCE MIL HECTÁREAS (15.000 Has). Igualmente tramita la solicitud de constitución del resguardo indígena del alto Naya, con una cabida superficial superior a las CINCO MIL HECTÁREAS (5.000*

---

<sup>15</sup> Nota de la Sala: la práctica de una visita al predio “El Naya” en el marco de la solicitud de titularización colectiva presentada por comunidades afrodescendientes presentes en la zona, fue ordenada por Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA– mediante la resolución n.º 00451 del 23 de junio de 2000, en cuyo artículo primero se estipuló: “**ARTÍCULO PRIMERO:** Ordenar la práctica de la visita a la comunidad del río Naya ubicada en el corregimiento 15 y 16 del municipio de Buenaventura y López de Micay, Departamento del Valle del Cauca, solicitado en titulación colectiva, tal como se ordena en el artículo 22 del Decreto 1745 de 1995. La visita se realizará del 7 al 28 de julio de 2000”. En el artículo quinto *ibidem* se ordenó la notificación de dicha decisión en los siguientes términos: “**ARTÍCULO QUINTO:** Notificar la presente resolución al representante legal del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya y al Procurador para asuntos ambientales y agrarios, copia de la presente resolución se deberá notificar por edicto en lugar visible y público de la alcaldía municipal de Buenaventura, inspección de policía del corregimiento del río Naya, en la oficina del INCORA Buenaventura por el término de cinco (5) días hábiles...” (fls. 130 y 131, cuaderno anexo sin numerar, correspondiente al trámite de titularización colectiva iniciado por las comunidades afrodescendientes de la cuenca del Naya). En el expediente reposan las notificaciones hechas mediante edicto el 3 de julio de 2000 en la sede del INCORA en Buenaventura (f. 134), en la alcaldía de dicho municipio (f. 136), en la Inspección de Policía de Calle Larga (f. 133), en la Inspección de Policía de San Joaquincito (f. 140), en la Inspección de Policía de Chamuscado (f. 142), en la Inspección de Policía de Santa Cruz (f. 144), en la Inspección de Policía de Dosquebradas (f. 146), en la Inspección de Policía de La Bartola (f. 148) y en la Inspección de Policía de San José (f. 150).



Has).

1.6. *Del mismo modo, en la parte alta del río Naya existe la presencia de un número significativo de campesinos y colonos de diversa procedencia étnica y cultural, que no corresponden al concepto de comunidades negras o indígenas como grupos étnicos, pero que igualmente reclaman la titulación individual de sus parcelas, donde se ha detectado la presencia de cultivos ilícitos.*

1.7. *Comoquiera que en los últimos meses del presente año, las comunidades negras, indígenas y campesinas de toda la cuenca del río Naya han sido víctimas del desplazamiento forzado por la presencia de actores armados ilegales en la región, el Gobierno Nacional liderado por la Vicepresidencia de la República, ha formulado un plan de acción, para la atención integral de las comunidades de esta cuenca, en donde la titulación colectiva de las comunidades negras, la constitución y ampliación de resguardos para las comunidades indígenas y la definición territorial para las familias campesinas, se han planteado como un punto vital de la agenda.*

(...)

*Conclusiones*

3.1. *Del análisis normativo se concluye que el honorable Consejo de Estado dejó a salvo el derecho de dominio que pudiera tener la Universidad del Cauca, en la cuota parte que le corresponde como copropietaria del inmueble rural denominado Naya, mas no así los derechos de propiedad que sobre el mismo inmueble tenían los copropietarios privados citados, los cuales efectivamente fueron extinguidos.*

3.2. *Es necesario aclarar cuál cuenca del río Naya*



*corresponde a la Universidad del Cauca y cuál a los copropietarios citados que fueron afectados por las resoluciones de extinción, para lo cual deberá adelantarse el correspondiente proceso de deslinde, pues las áreas que fueron extinguidas revirtieron al patrimonio del Estado en calidad de baldíos reservados por mandato de la Ley 70 de 1993 y 160 de 1994 deberán destinarse a la titulación colectiva en favor de las comunidades negras e indígenas que allí habitan.*

*3.3. Sobre la cuota parte del predio Naya que efectivamente corresponda a la Universidad del Cauca, y en la cual se encuentren asentadas comunidades negras e indígenas, que han establecido allí sus asentamientos tradicionales y sus sitios de trabajo, se propone que la Universidad del Cauca ceda estos terrenos al INCORA para destinarlos a los fines de la reforma agraria y de la definición territorial en favor de los grupos étnicos negros e indígenas y de las familias campesinas que históricamente han vivido en la región.*

*Esto último por cuanto de la visita practicada por el INCORA en el segundo semestre del año anterior a los terrenos del río Naya se encontró que en ellos la Universidad del Cauca no adelanta ninguna actividad de carácter productivo, investigativo o científico y porque fueron precisamente estas las razones que llevaron al Instituto a decretar la extinción del derecho de dominio en 1972.*

*Deberá considerarse además que la jurisprudencia del Consejo de Estado que en 1976 sustentó el decreto de nulidad de las resoluciones de extinción, sobre la base de que los bienes de la Universidad del Cauca eran bienes públicos, con*



*la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y el establecimiento del derecho fundamental al territorio para los grupos étnicos negros e indígenas cambió completamente y hoy el mismo Consejo de Estado, con un enfoque nuevo sustentado en la Carta Política de 1991, permite la extinción del derecho de dominio de bienes en cabeza de las entidades de derecho público cuando no cumplen la función social y ecológica establecida en la Constitución para la propiedad privada.*

*3.4. En relación con los predios de los que alega ser propietario la sociedad AGROMINAS DEL YURUMANGUI, NAYA Y CAJAMBRE LTDA., el INCORA deberá adelantar el proceso de clarificación respectivo, pues no se entiende cómo, si en 1972 el INCORA declaró extinguida la totalidad del predio Naya y el Consejo de Estado ratificó esta decisión dejando a salvo los derechos de la Universidad del Cauca, con posterioridad aparezca una sociedad comprando predios que, o eran de la Universidad del Cauca, o tenían la calidad de baldíos reservados por los actos de extinción antes descritos.*

### **RECOMENDACIONES Y PLAN DE ACCIÓN**

*El INCORA en conjunto con todas las entidades del orden nacional, regional y local comprendidas en el tema objeto de debate, está dispuesto a adelantar un plan de acción de emergencia que permita en forma inmediata avanzar en la definición territorial en favor de todos los actores sociales y comunitarios que conviven en la región, como una estrategia para aclimatar la paz social en la zona.*

8.6. En vista de que la solicitud de titularización colectiva



presentada por la comunidad afro descendiente del río Naya no fue resuelta oportunamente por el INCORA, dicho colectivo instauró una acción de tutela cuyo trámite culminó con la expedición de la sentencia T-909 de 2009 de la Corte Constitucional, quien consideró que se había incurrido en violación de los derechos fundamentales de petición y debido proceso<sup>16</sup>, por virtud de la demora injustificada en la solución de la solicitud. En aquella oportunidad, la Corte consideró:

*Encuentra la Sala –y con ello comparte las motivaciones y la decisión emitida por los jueces de tutela–, que en el caso bajo examen no existe justificación alguna para que una decisión como la que se espera desde 1999 se haya dilatado en el tiempo en contravía de los principios que informan la función pública, los cuales, como lo indicó la Sala más arriba, hacen parte del derecho constitucional fundamental a la garantía del debido proceso administrativo consignado en el artículo 29 superior.*

*No se aviene entonces a las cautelas que integran esta garantía constitucional de primer orden para el buen funcionamiento de los asuntos estatales, el que las autoridades públicas difieran en el tiempo de manera injustificada adoptar decisiones*

---

<sup>16</sup> El proceso de tutela, según el recuento de antecedentes hecho por la Corte Constitucional en la sentencia que se comenta, fue inicialmente conocido en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, quien denegó el amparo solicitado. Impugnada dicha decisión, el conocimiento correspondió a la Sección Segunda del Consejo de Estado, quien declaró la nulidad de todo lo actuado y ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo del Cauca. Este último emitió una sentencia amparando los derechos de las comunidades negras, decisión que fue confirmada en sede de impugnación por la Sección Segunda –Subsección “A”– del Consejo de Estado.



*de importancia trascendental, no sólo por lo que ellas significan como tales para el buen desempeño del Estado Social de Derecho, al servicio de los ciudadanos y las ciudadanas, sino por cuanto esa dilación termina –como lo hizo en el caso concreto–, por desconocer un conjunto de derechos constitucionales adicionales cuya puesta en vigencia y protección depende de la titulación colectiva del territorio ancestral de la Comunidad Afrodescendiente del Río Naya, decisión que aún en la actualidad se encuentra pendiente.*

*Con sustento en lo dicho hasta este lugar estima la Sala que el tiempo transcurrido entre la solicitud de titulación colectiva elevada por el señor Isabelino Valencia Rodallega en calidad de representante legal del Consejo Comunitario del Río Naya el día 23 de diciembre de 1999 y que aún se encuentra pendiente de decisión en el año 2009, esto es, que el lapso de diez años contados a partir del instante en que se presentó el requerimiento, hasta la fecha, no constituye un término razonable ni proporcionado y estima que las entidades competentes incurrieron en una dilación injustificada que viola el derecho constitucional fundamental al debido proceso administrativo (artículo 29 C.N).*

*(...)*

*Con base en las premisas acá desarrolladas, pasará la Sala a aportar los motivos por los cuales sostiene en esta sede que la dilación injustificada que ha impedido adoptar una decisión de fondo en el trámite administrativo de titulación colectiva del territorio ancestral de la Comunidad Afrodescendiente de la Cuenca del río Naya aparejó el desconocimiento de su derecho constitucional fundamental al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural e implicó la vulneración de otros derechos*



constitucionales fundamentales de sus integrantes.

(...)

6.2. Si se tiene en cuenta lo anterior, no se explica la Sala el motivo por el cual el Estado colombiano ha dilatado en el tiempo adoptar una decisión de tanta magnitud para la Comunidad Afrodescendiente de la Cuenca del Río Naya, cuyos integrantes se asentaron en ese lugar desde más de tres siglos atrás y han construido su existencia y su cultura en unión estrecha con esas tierras... A partir del recuento normativo y jurisprudencial realizado en precedencia, es factible establecer que en cabeza del Estado colombiano existen (sic) un conjunto de obligaciones cuyo cumplimiento significa requisito sine qua non para favorecer la integración social de las Comunidades Afrodescendientes en términos reales y efectivos, así como para impedir que estas comunidades y las personas que las integran se mantengan en situación de discriminación injustificada, de marginalidad e indefensión, en contravía con lo dispuesto por la Constitución y por los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos.

(...)

6.3. Así las cosas, las entidades del orden nacional ni las del orden territorial pueden permanecer indiferentes cuando se incurre –como sucedió en el caso concreto– en dilación injustificada del procedimiento administrativo que ha impedido cumplir con la solicitud de titulación colectiva de la propiedad ancestral de la Comunidad Afrodescendiente de la Cuenca del Río Naya realizada el 23 de diciembre de 1999 y la cual hasta el día de hoy permanece sin recibir respuesta de fondo. En esto coincide la Sala con los fallos emitidos en sede de tutela por la Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca y por el



*Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda –Subsección “A”–.*

*En asuntos tan delicados como el que está puesto a consideración de la Sala en la presente ocasión, el trabajo de apoyo, asesoría, seguimiento y evaluación por parte de las entidades estatales nacionales y territoriales debe efectuarse de manera permanente. No puede ser que –como sucedió en el caso concreto–, el cambio de legislación y la creación de nuevas entidades competentes implique dilatar en el tiempo decisiones cuya verificación es crucial a fin de asegurar la realización existencial e incluso la supervivencia misma de comunidades para las que el nexo entre cultura y territorio resulta primordial.*

*6.4. Atrás subrayó la Sala la importancia que adquiere la titulación del territorio colectivo para la efectiva realización del derecho constitucional fundamental al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de las comunidades afrodescendientes y tuvo ocasión de indicar los pasos que desde 1999 ha dado el Consejo Comunitario de la Cuenca del río Naya con miras a obtener la titulación colectiva de su propiedad ancestral.*

*Desde el momento en que se presentó la solicitud de titulación colectiva el día 23 de diciembre de 1999, hasta el día de hoy, no sólo han pasado diez años sino que las transformaciones en la legislación han traído como consecuencia que la entidad competente para adoptar la decisión de fondo haya cambiado cuatro veces. Inicialmente, era competente el Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA–. Posteriormente, el*



*Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER–. Luego de la puesta en vigencia de la Ley 1152 de 2007, la competencia se trasladó a la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT–. Ahora bien, después de que la Corte Constitucional mediante sentencia C-175 de 2009 declaró inexecutable en su integridad la referida Ley 1152 de 2007, la competencia retornó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER–, entidad ésta a la que hoy le compete dictar una decisión de fondo.*

*Primero, debe resolver el INCODER el asunto concerniente a la titulación colectiva de la Comunidad Afrodescendiente de la Cuenca del río Naya respecto de las tierras que no han sido objeto de litigio con la Universidad del Cauca, para efectos de lo cual, esta institución ha elaborado un plan de acción y ha fijado como fecha límite el mes de junio de 2010. Segundo, debe pronunciarse acerca de la titulación colectiva de la propiedad ancestral de la Comunidad Afrodescendiente del río Naya, una vez se resuelva el recurso de revisión de asuntos agrarios elevado por la Universidad del Cauca contra la resolución 1367 de 17 de octubre de 2008 que decide de manera negativa el recurso de reposición presentado contra la resolución n.º 859 de julio 21 de 2008...*

*6.5. En el asunto bajo examen es cierto que las transformaciones de orden normativo trajeron como consecuencia que las entidades administrativas encargadas de cumplir con la Constitución, con la ley y con el reglamento, en efecto, cambiaran. No es menos cierto que las obligaciones han sido las mismas desde 1999 y continúan siendo iguales, de modo que no entiende la Sala cuál puede ser el motivo de la*



*dilación en el procedimiento de titulación colectiva de la propiedad ancestral y lo que se pone, más bien, en evidencia es una ausencia de coordinación, de colaboración y de comunicación entre las entidades estatales comprometidas, que termina por diluir la responsabilidad del Estado cuyo deber primordial consiste en darle plena vigencia a los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios, so pena de infringir –como sucedió en el sub lite– el derecho constitucional fundamental al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la Comunidad Afrodescendiente de la Cuenca del río Naya...*

*(...)*

*En breve: las difíciles circunstancias que suelen enfrentar las comunidades afrodescendientes y, en especial, aquella ubicada en la cuenca del río Naya a favor de la cual la Comisión Interamericana dictó medidas cautelares desde el año 2002... exigen que el Estado colombiano actúe con diligencia y de manera eficaz, a fin de amparar su derecho al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural así como los derechos constitucionales fundamentales en cabeza de los integrantes de dicha comunidad...*

*Por los motivos señalados en las consideraciones de la presente providencia y con el fin de que la sentencia proferida por el Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda –Subsección “A”–, el dieciséis de abril de 2009, que será confirmada en esta sede, adquiera pleno sentido y alcance, la Sala Quinta de Revisión exhortará al honorable Consejo de Estado para que en ejercicio de la su autonomía e independencia y teniendo en cuenta que, como lo sentenció... esa alta Corporación, en el caso bajo examen es preciso “corregir la morosidad en que*



*incurrieron las diferentes entidades que han tenido a cargo el conocimiento del proceso”... le confiera trámite preferente a la acción de revisión... instaurada por la Universidad del Cauca contra la resolución 1367 del 17 de octubre de 2008... (pp. 55 a 62, sin foliar, cuaderno anexo sin numerar, correspondiente a la sentencia T-909 de 2009 proferida por la Corte Constitucional).*

8.7. El trámite de la solicitud de titulación colectiva presentada por el Consejo Comunitario de la Cuenca del río Naya, principió ante el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, pero luego fue trasladado al recién creado Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural – INCODER– y, posteriormente, se le asignó a la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT–, por medio de acto administrativo calendado el 5 de diciembre de 2008, esto es, transcurridos nueve años después de que se hiciera la primera solicitud –radicada el 7 de noviembre de 1999–. En este último acto se hizo un recuento del trasegar que tuvo la aludida solicitud por diferentes entidades gubernamentales, en los siguientes términos:

*Que con la expedición del Decreto 1300 del 23 de mayo de 2003, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, como un establecimiento público encargado de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, con el fin de mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y contribuir al desarrollo socioeconómico del país. Una vez creado, dicho instituto asumió las funciones que venía ejecutando el entonces*



*INCORA, entre otras, la de conocer los procesos de titulación colectiva a comunidades negras.*

*Con la expedición de la Ley 1152 del 25 de julio de 2007, por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el INCODER y se dictan otras disposiciones, se dispuso la creación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, quien continuaría desarrollando las funciones relacionadas con la ejecución y trámite de los diferentes procesos agrarios que conocía el INCODER, tales como el de titulación colectiva a comunidades negras.*

*(...)*

*Que a través de la firma de un convenio interadministrativo entre el Ministerio de Interior y de Justicia y la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT–, se estableció que la entrega de expedientes se realizaría de forma gradual hasta el mes de noviembre del presente año, por lo tanto en estos momentos la competencia para expedir un título colectivo a las comunidades negras, así como para negarlo porque no cumple con lo exigido por la Ley 70 de 1993 y su decreto reglamentario 1745 de 1995, le corresponde a la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT–.*

*Así las cosas, se hace necesario avocar conocimiento de la solicitud de titulación colectiva presentada por el representante legal del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra de la cuenca del río Naya, localizada en los municipios de López de Micay y Buenaventura, departamentos del Cauca y Valle del Cauca, con el fin de que por competencia sea esta Dirección la que continúe dicho trámite (fls. 271 y 272, c. anexo sin numerar correspondiente al trámite de titulación*



colectiva)<sup>17</sup>.

8.8. La solicitud para la titularización colectiva de tierras formulada por el Consejo Comunitario de la cuenca del río Naya, permanece irresuelta en el momento actual, y los motivos para que se presente dicha circunstancia fueron expresados por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Tierras Rurales en el oficio del 25 de junio de 2008, dirigido a las autoridades judiciales que llevaron a cabo el trámite de tutela promovido por el colectivo solicitante de la titularización. En el aludido oficio se incluyó la siguiente información:

*Es importante destacar que la Ley 70 de 1993, así como su decreto reglamentario, fija que las tierras susceptibles de ser tituladas para los afrodescendientes deben ser baldías, es decir, de propiedad de la Nación.*

*En el caso en particular, el representante legal del Consejo Comunitario de la Cuenca del río Naya, solicita la titulación colectiva de tierras que no son baldías, son tierras de propiedad de la Universidad del Cauca, como se demuestra con los certificados de tradición y libertad anexos a la contestación de la tutela.*

*Aclarándole a ese despacho que mediante la resolución n.º 1089 del 11 de septiembre de 2006, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –*

---

<sup>17</sup> La Corte Constitucional, mediante sentencia C-175 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1152 de 2007, lo que ocasionó que el trámite de titularización colectiva fuera devuelto al INCODER por virtud de la vuelta a la vida de la normatividad anterior.



*INCODER, a través de su Oficina de Enlace Territorial n.º 4, con sede en la ciudad de Cali, inició sobre las referidas tierras un proceso de extinción del derecho de dominio que a la fecha se encuentra para proferir resolución de fondo.*

*En el caso de que se profiera resolución de fondo donde se extinga el derecho de dominio a la Universidad del Cauca, porque no explotó el predio como lo establecen la Ley 1152 de 2007 y el Decreto 4907 del mismo año, ese predio ingresará al patrimonio de la UNAT como un baldío reservado y procederemos a reiniciar el proceso de titulación colectiva solicitado por el accionante, que podrá concluir con la titulación de una parte del terreno solicitado, siempre y cuando cumpla con lo que exige la Ley 70 de 1993 y el decreto reglamentario 1745 de 1995, y también estudiaremos las solicitudes de constitución de resguardos indígenas y el INCODER procederá a estudiar las solicitudes de titulación individual, porque en las tierras de la cuenca del río Naya, se encuentran asentados pueblos afrodescendientes, pueblos indígenas como los Esperara Siapidara y los Nasa, así como colonos campesinos (f. 518, c. anexo sin numerar, carpeta 1 correspondiente al trámite de titulación colectiva).*

8.9. Paralelo a todo lo antes relatado, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural –INCODER– adelantó un trámite para la extinción del derecho de dominio que sobre el predio “El Naya” tenía la Universidad del Cauca. En el marco de dicho trámite, además de realizarse la expedición de los actos hoy demandados, se adelantaron varias actuaciones previas, todo lo cual pasa a reseñarse



por ser relevante para el análisis que haga la Sala de cara al fondo del asunto.

8.9.1. Por medio de la resolución n.º 001089 del 11 de septiembre de 2006 (sin foliar, cuaderno de anexos n.º 4 correspondiente a los cuadernillos que se anexaron con el escrito de la demanda), la Oficina de Enlace n.º 4 de Cali del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –**INCODER**– inició el proceso de extinción de dominio, con la consideración de que existía una superposición de áreas en relación con la solicitud de titularización colectiva formulada por el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya, la cual en esos momentos estaba siendo objeto de trámite ante la misma entidad. Del mismo modo, se argumentó que **la Universidad del Cauca no estaba llevando a cabo explotación alguna en el predio, lo que hacía procedente la extinción del derecho de dominio.** De conformidad con dichas consideraciones, el INCODER G.T.T. Popayán decidió, además de **iniciar los trámites administrativos correspondientes al procedimiento de extinción del derecho de dominio** de que trata el Decreto 2665 de 1994, **ordenar también la inscripción de la resolución en la oficina de instrumentos públicos** y notificarla a las personas interesadas –entre ellas la Universidad del Cauca– para que pudieran aportar o solicitar la práctica de las pruebas que consideraran



pertinentes y conducentes<sup>18</sup>.

8.9.2. La anterior resolución fue recurrida en reposición – por la Universidad del Cauca–, y confirmada mediante la resolución n.º 003740 del 30 de octubre de 2007 (sin foliar, cuaderno de anexos n.º 4 correspondiente a los cuadernillos que se anexaron con el escrito de la demanda). En el numeral tercero del acto en comento se dispuso:

*ARTÍCULO TERCERO.- Notificación y recursos. Notifíquese personalmente la presente providencia al señor Procurador Ambiental y Agrario del Cauca, al Representante Legal de la Universidad del Cauca y/o a su apoderado y a los representantes legales de la comunidades negras, indígenas y campesinas interesadas, en la forma prevista en los artículos 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, advirtiéndose que contra ella, no procede recurso alguno (hoja 17).*

8.9.3. Entre los días 6 y 14 de diciembre de 2007, funcionarios del INCODER practicaron una visita en la zona del Naya, con la finalidad de verificar si el predio en cuestión estaba siendo materia de explotación por parte de la Universidad del Cauca. Como conclusión del estudio realizado, en el acta del informe se dijo que la zona del

---

<sup>18</sup> En el artículo segundo de la resolución n.º 1089 del 11 de septiembre de 2006, el INCODER hizo la siguiente estipulación: “... De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2665 de 1994, notifíquese personalmente la presente resolución al representante legal de la Universidad del Cauca o su apoderado...” (f. 7).



Naya no contaba con presencia o actividades de explotación por parte de los representantes de la entidad educativa y que, por el contrario, pudo constatarse que en la cuenca hidrográfica se hacía explotación agrícola artesanal por parte de colonos campesinos, indígenas y comunidades afro descendientes (fls. 272 y sgts, carpeta 3 del c. anexo sin numerar correspondiente al proceso de extinción de dominio). En el estudio también se hace un análisis geográfico y demográfico de la zona y, en relación con el aprovechamiento de los terrenos, se consignan las siguientes conclusiones:

*El globo de terreno del predio denominado como “CUENCA DEL RIO NAYA” no es utilizado por la Universidad del Cauca para ningún tipo de explotación. En la visita de campo no se evidenció ningún acto de disposición y dominio sobre ningún área del territorio del Naya por parte de la Universidad, ni se encontraron pruebas de la presencia de esta institución educativa en él. La Universidad siempre lo ha mantenido totalmente abandonado; en él (todo el territorio), no se evidencian acciones (obras, inversiones, instalaciones, etc.) de ningún tipo que demuestre (sic) ser el dueño, amo y señor del fundo en mención.*

*Por cuenta del propietario (Universidad del Cauca), no se evidenció ningún tipo de explotación ni agrícola, ni pecuaria, ni forestal, ni de investigación, ni de ningún tipo. La Universidad del Cauca nunca ha desarrollado actividad alguna en el predio denominado como “CUENCA DEL*



RÍO NAYA” que la reconozca o determine como amo, dueño y señor de dicho territorio.

La comisión técnica que hizo el recorrido por el territorio no encontró evidencia ni hecho alguno que permita inferir que la Universidad del Cauca haya hecho presencia en el territorio, ni que ejerzan actos de disposición y dominio o de posesión sobre todo o alguna mínima parte del territorio.

(...)

Los habitantes del predio CUENCA DEL RÍO NAYA cultivan el pancoger, pero además practican la pesca y la caza. De manera silvestre tienen a su disposición la papaya, el caimito, el coco, la guayaba, la guama, la guanábana, el cacao, el zapote, la piña, el chontaduro, la malanga y otras especies. Lo interesante de este tipo de economía de subsistencia es que las condiciones naturales propias del medio permiten que la oferta alimenticia sea variada todo el tiempo y que la dieta pueda ser balanceada a lo largo del año. Tienen sembradíos en zonas de ladera por medio de huertas junto a las viviendas, que complementan con actividades de recolección, caza y pesca. La dieta agrícola es complementada con la proteína proveniente de la selva.

(...)

En los poblados construyen la casa de habitación, en donde por su cercanía pueden tener pequeñas huertas familiares, mientras que los cultivos requieren de espacios alejados de los poblados, principalmente en las riberas de las quebradas afluentes del río principal. La base de su economía radica en la explotación de la tierra y por consiguiente de la región. Esta explotación no se guía por los principios de la tecnología moderna, sino a la adaptación del medio ambiente y lo que la ecología del medio ambiente les



*determine. Manteniendo una relación armónica con el espacio de bosque húmedo que habitan. Debido a esto, estas comunidades se constituyen en paradigmas de manejo ambiental de la oferta del territorio (págs. 28 y 29).*

8.9.4. Se rindió el informe técnico y jurídico titulado “*Los derechos de propiedad de la Universidad del Cauca, frente a las demandas territoriales de las comunidades negras, indígenas y campesinas en la hoya hidrográfica del río Naya*” (fls 215 y sgts, cuaderno anexo sin foliar, correspondiente al trámite de extinción de dominio), elaborado por la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA–, que fue elaborado con el propósito, según el mismo informe, de aportar elementos de juicio para resolver la oposición de la Universidad del Cauca, y para contribuir en la búsqueda de soluciones para la problemática que se presenta en la cuenca del río Naya. Como síntesis del estudio aludido, es pertinente que la Sala haga relieve sobre los aspectos que pasan a resumirse.

8.9.4.1. En el punto denominado “*planteamiento del problema jurídico*” –págs. 5 a 8–, se especifica que el estudio pretende determinar cuáles son los títulos de propiedad de las partes involucradas en la problemática de la cuenca del río Naya, y delimitar los derechos de las



comunidades que viven ancestralmente en dicho territorio.

8.9.4.2. En el acápite sobre “*los primeros propietarios de las minas del río Naya*” –pág. 9 y ss.–, se hace un extenso recuento histórico relacionado con la explotación y primeros habitantes de la cuenca del río Naya, y se destaca la presencia de explotaciones mineras desde la época de la colonia, las cuales utilizaban en su mayoría mano de obra de esclavos traídos de África, muchos de los cuales se asentaron en dicho lugar a partir del siglo XVII.

Del mismo modo, se menciona la forma en que, por virtud de actos gubernamentales de la época, la Universidad del Cauca se convirtió en titular de los derechos mineros de la zona, en conjunto con algunas familias de Popayán, cosa que ocurrió desde mediados del siglo XIX. Finalmente, narra que los derechos mineros se convirtieron en derecho de propiedad inmueble por virtud de lo dispuesto en la Ley 153 de 1941, el Decreto Ejecutivo 2118 de 1944 y la Ley 95 de 1944. Sobre este último aspecto concluye:

*Ahora bien, como quiera que los derechos cedidos por la Nación a la Universidad del Cauca, mediante la Ley 153 de 1941 y el Decreto 2118 de 1944, fueron solamente derechos mineros, sin incluir la propiedad sobre los suelos, que seguían teniendo la calidad de baldío de la Nación, la Universidad aprovechó la expedición de la Ley 954 de diciembre 14 de 1944..., por medio de la cual se ordenó la construcción de un barrio modelo en la*



*población de Guapi, Cauca, para que el Congreso de la República incluyera un artículo completamente ajeno a la unidad de materia que regulaba dicha ley y le reconociera derechos de propiedad sobre terrenos baldíos en la hoya hidrográfica del río Naya (p. 15).*

8.9.4.3. Posteriormente –págs. 18 a 25– se hace un recuento de los procesos de extinción de dominio que se adelantaron en los años 70 en contra de la Universidad del Cauca y otros particulares que poseían derechos sobre el predio “El Naya”, cuyas decisiones fueron anuladas por el Consejo de Estado. Del mismo modo, se hace mención de las áreas de “El Naya” que hacen parte de los parques naturales de la zona, lo que impide afirmar que se trata de bienes con propiedad particular o fiscal.

8.9.4.4. En el capítulo denominado “*derechos territoriales ancestrales de las comunidades negras como grupo étnico en la cuenca del río Naya*” –págs. 25 a 27–, se hace nueva mención de los procesos de colonización de la zona de “El Naya”, y se pone de presente el hecho de que muchas de las áreas cuya titularización solicitó el Consejo Comunitario de la cuenca del río Naya, se encuentran superpuestas con las que tiene en titularidad la Universidad del Cauca.

8.9.4.5. Acto seguido –págs. 30 a 32–, se dice expresamente que las comunidades campesinas,



indígenas y afro descendientes que habitan la cuenca del río Naya, cumplen con las condiciones para que se les adjudiquen los terrenos en los que viven y que explotan económicamente, aseveración esta que se hace con base en el hecho del arraigo ancestral que dichos pobladores tienen en la zona desde hace más de 100 años, así como teniendo en cuenta también que la explotación de los recursos se hace en forma artesanal, sostenible y amigable con el medio ambiente.

8.9.4.6. Finalmente, en lo que tiene que ver con las conclusiones y recomendaciones del informe –págs. 33 a 40–, se consigna que el área sobre la que la Universidad del Cauca podría, eventualmente, reclamar su condición de propietario, está comprendida en 90 409 hectáreas y que, en todo caso, se encuentran a salvo los derechos de los colonos que hayan sido reconocidos como explotadores ancestrales de la tierra, entre ellos las comunidades afro descendientes que viven en la cuenca del bajo y medio Naya. Del mismo modo, se recomienda la extinción del derecho de dominio de que es titular la institución educativa, se aconseja el establecimiento de un corredor biológico y se aclara que, para la titulación colectiva de la tierra, es necesario que se adelanten previamente los trámites de clarificación de la propiedad y de extinción del dominio que sobre el bien tiene la



Universidad. Esto último lo aclaró en los siguientes términos:

*Para adelantar ese proceso deberán suspenderse mediante providencia debidamente motivada, los procedimientos de titulación colectiva y constitución y ampliación de resguardos indígenas que actualmente se adelantan, hasta cuando concluya el procedimiento de clarificación.*

*Cumplidas estas actuaciones se procederá a resolver la oposición formulada por la Universidad del Cauca, frente a la solicitud de titulación colectiva del Consejo Comunitario del río Naya y que actualmente tramita la regional Valle del Instituto.*

8.9.5. Mediante auto calendado el 6 de febrero de 2008, el expediente correspondiente a la extinción del derecho de dominio que la Universidad del Cauca tiene sobre el predio conocido como “El Naya”, se trasladó a la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT–, en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 28 de la Ley 1152 de 2007 (f. 343, carpeta 2, c. anexo sin numerar, correspondiente al trámite de expropiación).

8.9.6. La Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT– emitió la resolución n.º 859 del 21 de julio de 2008, “*Por la cual se declara extinguido a favor de la Nación, el derecho de dominio privado, sobre un predio rural de la Universidad del Cauca, ubicado en la cuenca del río Naya, en los*



*municipios de López de Micay, departamento del Cauca, y Buenaventura, departamento del Valle del Cauca”;* que es uno de los actos administrativos contra los que se dirige la acción de revisión que en este momento ocupa la atención de la Sala. De dicha decisión administrativa, es pertinente reseñar lo que pasa a explicarse.

8.9.6.1. En la parte decisoria del aludido acto administrativo se especificó, además de la procedencia de la extinción del derecho de dominio, que el predio tenía una cabida de 97 223 hectáreas con 8 546 metros cuadrados. Del mismo modo, se estipularon los linderos del terreno expropiado, se informó a los interesados acerca de los recursos procedentes, de la inclusión de la respectiva anotación en la oficina de registro de instrumentos públicos, y de la posibilidad de interponer una acción de revisión ante el Consejo de Estado. El tenor literal del aparte resolutivo de la resolución en comento, es el siguiente:

**ARTÍCULO PRIMERO.-** *Declarar extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado y los demás derechos reales existentes sobre el predio de propiedad de **LA UNIVERSIDAD DEL CAUCA, UBICADO EN LOS MUNICIPIOS DE LÓPEZ DE MICAY Y BUENAVENTURA, DEPARTAMENTO DEL CAUCA Y VALLE DEL CAUCA, propiedad de la UNIVERSIDAD DEL CAUCA, distinguido con el folio de matrícula***



inmobiliaria n.º 126-0000-136, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Guapi (Cauca), el cual tiene un área de **NOVENTA Y SIETE MIL DOSCIENTAS VEINTITRÉS HECTÁREAS Y OCHO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y SEIS METROS CUADRADOS (97.223 HAS Y 8.546 M2)**. El predio objeto de extinción y sus linderos son los que se indican a continuación.

(...)

**ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificación y recursos.** Notificar esta providencia en forma personal al agente del Ministerio Público Agrario y al Representante Legal de la Universidad del Cauca, o a su apoderado, en la forma prevista en los artículos 44 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, advirtiéndoles que contra ella sólo procede, por la vía gubernativa, el recurso de reposición, que deberá interponerse ante esta Dirección Ejecutiva, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación o desfijación del edicto, según el caso.

**ARTÍCULO TERCERO.- Acción de revisión ante el Consejo de Estado.** Los efectos de esta providencia permanecerán en suspenso durante los 15 días siguientes a su ejecutoria, término dentro del cual el interesado podrá solicitar su revisión ante el Consejo de Estado, conforme a lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 53 de la Ley 160 de 1994.

**ARTÍCULO CUARTO.- Registro.** Vencido el término a que se refiere el artículo anterior, sin que el interesado haya solicitado la revisión de este proveído, o cuando intentada aquella, la demanda respectiva fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare la revisión, remítanse (sic) copia auténtica de esta resolución al señor



*registrador de instrumentos públicos de Guapi (Cauca), para que se inscriba en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 126-0000-139, con base en la declaración que sobre el particular se hace en esta providencia (f. 561 y 562, c. anexo sin numerar, carpeta 3, correspondiente al trámite de extinción de dominio, negrilla del texto citado).*

8.9.6.2. Para asumir tales decisiones, **el director general de la UNAT hizo una extensa cita de los informes técnicos que obraron dentro del trámite administrativo y, con base en ellos, concluyó que era procedente la extinción del derecho de dominio, comoquiera que la propietaria – Universidad del Cauca– no ejercía actividad productiva alguna en el inmueble, con lo que omitió el cumplimiento del sentido social, económico y ecológico que debe orientar el aprovechamiento de la tierra.** La *ratio decidendi* del acto reseñado, se cita textualmente como sigue:

*De conformidad con las pruebas de inspección ocular practicadas al fundo, citadas en los apartes anteriores y que obran en el expediente, se estableció que el predio de propiedad de la Universidad del Cauca, ubicado en los municipios de López y Buenaventura, en los departamentos de Cauca y Valle del Cauca, no ha sido objeto de explotación económica por parte del titular del derecho de dominio, de acuerdo a las exigencias previstas en las leyes 200 de 1936, 160 de 1994 y el Decreto 2665 de 1994, incumpliendo la función social inherente a la propiedad, reglada en el artículo 58 de la Constitución Política Vigente.*



*Igualmente, se estableció que la totalidad de la explotación allí existente la adelanten personas diferentes al propietario, a la que no reconocen como dueño y quien tampoco acreditó que exista con los ocupantes algún vínculo de dependencia.*

*De los hechos probados a través de la visita previa y la diligencia de inspección ocular, se desprende que el propietario no explota ni ocupa la totalidad del fundo, se encuentra ocupada y explotada por pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos; familias establecidas en estas tierras desde hace más de 50 años, sin reconocer dominio ajeno ni tener vínculo de dependencia con la propietaria, lo que permite concluir que existe prueba suficiente del abandono e inexplotación total del inmueble por parte del titular, por un término de tres años continuos.*

*(...)*

## ***6.2. Sobre la fuerza mayor como eximente de responsabilidad por la inexplotación del predio.***

*(...)*

*Sobre la incidencia de la presencia de grupos subversivos en el área de ubicación del predio, es preciso insistir que en materia de extinción del derecho de dominio, la carga de la prueba la tienen los titulares del derecho de propiedad, y en el caso que nos ocupa, la prueba no fue aportada por los interesados, pues aunque se arrió al expediente la certificación resolución defensorial n.º 009 sobre la situación de orden público en la región del Naya, de fecha 9 de mayo de 2001, donde se hace un recuento de la violencia que ha vivido la zona y se hacen sendas recomendaciones sobre esa materia, ello no es prueba suficiente para desvirtuar la inexplotación de un inmueble, el titular del dominio debe*



*acreditar plenamente las circunstancias de tiempo, modo y lugar que ocasionaron tal situación imprevisible e irresistible, mediante certificaciones de autoridad competente, ante quienes fueron denunciados los hechos constitutivos de la misma; así como también las decisiones, si las hubiere, dentro de las acciones instauradas ante los organismos judiciales o administrativos competentes.*

*(...)*

*En el caso que nos ocupa, la interesada y/o su apoderado no aportaron prueba alguna de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que la presencia de estos actores armados les impidieron realizar la explotación económica del predio, o de las denuncias instauradas ante autoridad competente por tales hechos, o de las medidas adoptadas por las autoridades competentes sobre las denuncias instauradas.*

*En resumen, no se probó por parte de los interesados la relación de causalidad entre la presencia de actores armados al margen de la ley y la in explotación del inmueble.*

*(...)*

*En conclusión, sobre el predio de propiedad de la Universidad del Cauca, ubicado en los municipios de López de Micay y Buenaventura, Departamento del Cauca y Valle del Cauca, se ha dejado de ejercer por parte de los titulares, una posesión y explotación económica por más de tres años continuos, conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, y en consecuencia, es procedente dar aplicación a lo establecido en el artículo 6º de la Ley 200 de 1936, en concordancia con lo previsto en el artículo 52 de la Ley 160 de 1994 y el Decreto Reglamentario 2665 del mismo año (fls. 558 a 560, hojas 39 a 41, carpeta 1 del cuaderno anexo sin numerar, correspondiente al*



trámite de extinción de dominio).

8.9.7. La Universidad del Cauca interpuso recurso de reposición en contra de la decisión administrativa antes aludida (folios 570 y sgts, carpeta 1 del cuaderno anexo sin numerar, correspondiente al trámite de extinción de dominio), en sustento del cual manifestó los siguientes argumentos:

8.9.7.1. Que no es cierto que exista una falta de explotación del predio conocido como “El Naya” por parte de la Universidad, pues en la zona se han llevado a cabo numerosos proyectos de explotación minera, así como también emprendimientos tecnológicos de conectividad y trabajos de apoyo a la comunidad. En este punto reprochó la postura manifestada por la UNAT en el acto objeto de reposición, según la cual la explotación de un predio sólo puede darse con cultivos y ganado, e insistió en que se está cumpliendo con la función ecológica de la propiedad, pues se han creado corredores de conservación ambiental en la zona.

8.9.7.2. Que en caso de que se considerara que no ha habido explotación económica del bien, ello está excusado porque es difícil la situación de orden público en la zona, hecho este que constituye una causa de fuerza mayor que impide que se prosiga con la extinción de dominio. Afirma



que dicha circunstancia se demostró fehacientemente con las medidas de protección proferidas a favor de los miembros de la comunidad, y con las sentencias penales que se profirieron en condena de los perpetradores de los ataques en contra de aquellos.

8.9.7.3. Que no es posible ejercer una extinción de dominio respecto de una Universidad Pública, porque es un contrasentido revertir a manos de la Nación un bien que ya le pertenece al Estado.

8.9.7.4. Que se está violando el principio de cosa juzgada porque en el pasado el INCORA ya había intentado extinguir el derecho de dominio que tiene la Universidad del Cauca sobre el predio conocido como “El Naya”, decisión que fue declarada nula por el Consejo de Estado.

8.9.8. La Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT– emitió la resolución n.º 1367 del 17 de octubre de 2008, *“Por la cual se resuelve un recurso de reposición contra la resolución n.º 859 del 21 de julio de 2008 interpuesto por la Universidad del Cauca”*, donde se decidió confirmar la decisión recurrida (fls. 606 y sgts, carpeta 1 del cuaderno anexo sin numerar, expediente correspondiente a la extinción de dominio). Para tal efecto, la entidad hoy demandada argumentó en forma similar a como lo había



hecho en el acto reconsiderado, y agregó que no está demostrada la violación del debido proceso, pues las actuaciones de la UNAT han sido transparentes. En relación con la supuesta demostración de la causal de fuerza mayor, dijo lo siguiente:

*Se evidencia de los documentos anexos al presente recurso de reposición, que en el año 2001, hubo una masacre de habitantes de la zona de la cuenca del río Naya (afrodescendientes, colonos e indígenas), y que los responsables fueron capturados y fueron objeto de condenas severas por parte del Estado Colombiano, pero las causales de fuerza mayor o caso fortuito no pueden ser perpetuas en el tiempo, es decir las causales de violencia que se presentaron en algún momento debieron cesar, por lo tanto ese tiempo no computó para la extinción, pero hay también que decir que antes de la masacre antes expresada no hubo explotación agrícola o pecuaria, ni después de (sic) ha habido explotación, por lo tanto una vez hubieren cesado los motivos de fuerza mayor o caso fortuito, la Universidad debió haber empezado a explotar dicho predio si para evitar (sic) el presente proceso de extinción del derecho de dominio privado. De los informes y las visitas al mismo se identifica con claridad que el propietario nunca ha hecho presencia (explotación agrícola o pecuaria) en la zona (pág. 24).*

8.10. Durante el trámite administrativo que culminó con la expedición de los actos administrativos demandados, y también como anexos a la demanda de acción de revisión



agraria, la Universidad del Cauca allegó varios documentos con los que pretendió demostrar que no era cierto que el predio “El Naya” permaneciera inexplorado, además de que existían en la zona condiciones de fuerza mayor que justificaban la supuesta inexploración. Dichos medios de convicción son los siguientes:

8.10.1. Una sentencia proferida el 30 de abril de 2008 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala Primera de Decisión Penal del Cauca, en la que se confirmó la condena a varias personas por el delito de “*homicidio múltiple agravado por los fines terroristas en concurso heterogéneo con el delito de desplazamiento forzado*”, cometido en el marco de los hechos de violencia protagonizados año 2001 por grupos paramilitares en la cuenca del río Naya, tal como fueron documentados en la resolución defensorial n.º 009 y en la orden especial de protección proferida por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya reseñadas en párrafos anteriores del presente acápite de hechos probados (f. 4 a 36, cuaderno n.º 9 de los anexos de la demanda).

8.10.2. Se allegó una serie de acuerdos y resoluciones relacionadas con el presupuesto de la Universidad del Cauca entre los años 1960 y 1989. Además, se arrimó un contrato suscrito en 1986, cuya finalidad fue realizar una



exploración de riquezas auríferas en la cuenca del río Naya, y también se incluyó un listado de los estudiantes de la Universidad del Cauca que proceden de la región aludida (cuaderno n.º 3 de los anexos de la demanda).

8.10.3. Se allegó el estudio denominado “*Proyecto de corredor de conservación biológica en la cuenca hidrográfica del río Naya*” o “*Estudio de viabilidad para la declaratoria de un corredor de conservación de las selvas húmedas del Pacífico Colombiano*”, elaborado en abril de 1996 (sin foliar, cuaderno n.º 4 de los anexos de la demanda), en el que se da cuenta de un proyecto para establecer una zona de conservación ecológica en el territorio en cuestión, lo que implicaría la eliminación de cualquier actividad económica o agrícola en el terreno “El Naya”. Como se dice en el informe:

*Esta zona, por su carácter netamente conservacionista, exige un marco legal y práctico que evite y prevenga toda acción humana que ponga en peligro los recursos existentes.*

*Ella debe incluir: la prohibición del desarrollo de todo tipo de actividad productiva o extractiva... (pág. 123).*

8.10.4. También se observan unos documentos relacionados con el adelantamiento de un proceso de jurisdicción coactiva en contra de la Universidad del



Cauca, quien se encontraba en mora por varios periodos de pago correspondientes al impuesto predial del municipio de Buenaventura. Frente a dicho proceso, la Universidad interpuso una acción de tutela por presuntos errores en la notificación de las decisiones interlocutorias del proceso de cobro, amparo que fue concedido mediante sentencia calendada el 23 de octubre de 2008 (cuaderno n.º 12 de los anexos arrimados con el libelo introductorio).

#### **IV. Problema jurídico**

9. Con base en los hechos reseñados en precedencia, y con miras a establecer en sede de revisión la legalidad de las decisiones de extinción de dominio proferidas por la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT– en contra de la Universidad del Cauca, es necesario que la Sala aborde la solución de los siguientes interrogantes:

9.1. En primer lugar, para dar respuesta al cargo de vulneración de la cosa juzgada –según fue formulado por la entidad demandante en revisión–, es necesario establecer si la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 5 de junio de 1976, fue emitida en un proceso que tuvo los mismos objeto, causa y partes que los que se discuten en la presente acción de revisión, punto en el cual



también es necesario estudiar si el hecho de que el Consejo de Estado haya decretado la nulidad de unos actos administrativos de extinción de dominio del mismo predio –en un fallo que cumple ya varias décadas de haber sido proferido–, implica un impedimento legal para que posteriormente se adelante un nuevo proceso de extinción de dominio frente a dicho bien.

9.2. Fijado lo anterior, pasará la Sala a estudiar la excepción de inconstitucionalidad cuya aplicación pretende la entidad demandante, en relación con las normas que regulan el trámite administrativo de extinción de dominio de carácter agrario. Sobre este punto es necesario analizar el alcance del derecho a la propiedad privada y, con base en dicho estudio, deberá determinarse si la extinción de aquél sólo puede adelantarse por la vía judicial –como lo cree la parte actora– o si, por el contrario, es plausible que su decisión se haga en sede administrativa con control judicial previo, en aquellos casos relacionados con el aprovechamiento agrario de la propiedad, sin que ello comporte una contravención de los principios y derechos constitucionales.

9.3. Acto seguido, en respuesta a los argumentos que fueron manifestados por el Consejo de Estado en la aludida sentencia del año 1976, es necesario que la Sala



establezca si, a la luz de la normatividad aplicable al trámite administrativo que hoy se juzga, es posible que el Estado adelante un proceso de extinción de dominio respecto de unos bienes que se encuentran en manos de la Universidad del Cauca, lo que a juicio del demandante sería absurdo, en el entendido de que los bienes de dicho ente ya hacen parte del patrimonio público. A este respecto, es necesario determinar si el predio conocido como “El Naya” es un bien fiscal, o si se trata de un bien de uso público, caso éste en el cual debería ser considerado como imprescriptible, inembargable e inenajenable y, por tanto, no susceptible del trámite de extinción de dominio.

9.4. Posteriormente, se estudiarán los efectos que para la legalidad de los actos administrativos revisados, tiene el hecho de la expedición de la sentencia C-175 de 2009 por la Corte Constitucional, en la cual se declaró la inexecutable de la Ley 1152 del mismo año, que fue una de las normas que invocó la Unidad Nacional de Tierras Rurales como fundamento legal para decidir la extinción del derecho de dominio que la Universidad del Cauca tiene sobre el predio conocido como “El Naya”. En este punto se pregunta la Sala si el fenecimiento de la ley dentro del ordenamiento jurídico, ocurrido por virtud del aludido pronunciamiento de inconstitucionalidad, implicó la pérdida



del fundamento normativo de las resoluciones cuya validez se revisa en el *sub lite*.

9.5. En quinto lugar, es pertinente revisar la normatividad que regula el procedimiento administrativo de extinción de dominio agrario, para establecer si, en procura del derecho de defensa de la propietaria del predio “El Naya” –la Universidad del Cauca–, era imprescindible que las visitas previas al predio se efectuaran con la presencia de esta última, o si dicho requisito está reservado únicamente para los casos de inspecciones oculares o dictámenes periciales practicados por solicitud de la persona afectada, tal como lo establece el Decreto 2665 de 1994, “*por el cual se reglamenta el capítulo XI de la Ley 160 de 1994, relacionado con la extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales*”. Frente al mismo punto, debe determinarse si el derecho de defensa de la persona cuyo dominio pretende ser extinguido en favor de la Nación, se encuentra adecuadamente garantizado cuando le son debidamente notificados los actos por medio de los cuales la administración agraria decreta las pruebas que considera pertinentes y conducentes para establecer la procedibilidad del trámite referido.

9.6. Después de analizado todo lo anterior, es necesario establecer si en el trámite adelantado en contra de la



Universidad del Cauca respecto del predio “El Naya”, se comprobaron las circunstancias que, a la luz de la normatividad agraria, hacían viable la extinción del dominio sobre dicho bien o si, por el contrario, en el proceso se demostró que el lote de terreno sí estaba siendo explotado con la realización de programas de conservación ecológica y de apoyo a la comunidad, como lo alega la Universidad. También debe examinarse si se acreditaron causales de fuerza mayor que, a juicio de la demandante, hacían imposible el pleno aprovechamiento del mencionado inmueble.

9.7. Por último, se hará una revisión de los diferentes pasos que en sede administrativa se llevaron a cabo en el marco de la extinción de dominio, para de esa forma determinar si esta cumplió con los parámetros legales.

## V. Análisis de la Sala

10. Alega la parte actora que la Unidad Nacional de Tierras Rurales incurrió en **violación del principio de cosa juzgada**, porque las resoluciones n.º 859 del 21 de julio de 2008 y n.º 1367 del 17 de octubre del mismo año, se profirieron a pesar de que en 1976 el Consejo de Estado, en sede de acción de revisión agraria, ya había declarado



nula una extinción del dominio efectuada en aquella época por el INCORA frente al mismo predio. Al respecto, la Sala considera que no es de recibo el motivo de ilegalidad en este sentido alegado por la Universidad del Cauca, en la medida en que, por un lado, la sentencia proferida por esta Corporación el 5 de junio de 1976, fue expedida en un proceso que no tuvo la misma causa, objeto y partes que el litigio que actualmente intenta desenvolver la Sala y, además, porque debido a la naturaleza del procedimiento administrativo que ahora se evalúa, es jurídicamente posible que la entidad gubernamental encargada de velar por la observancia de las normas que regulan el aprovechamiento de la propiedad rural, inicie en distintas épocas nuevos procesos de extinción de dominio sobre un mismo predio –como ocurrió en el caso de autos–, bajo el entendido de que el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social y ecológica de la propiedad, es una situación que debe revisarse y mantenerse en todo momento, sin que sea suficiente su comprobación en un solo instante.

10.1. Así, por una parte, el fenómeno de la cosa juzgada tiene consagración normativa en el artículo 332 del Código de Procedimiento Civil, en cuyo primer inciso se establecieron como requisitos para su configuración, la identidad jurídica de causa, objeto y partes. El texto de la



norma, en lo pertinente, es el siguiente:

**ART. 332.-** *La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior, y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes...*<sup>19</sup>.

10.1.1. Al respecto, es claro que la identidad de partes se presenta cuando son jurídicamente iguales los extremos subjetivos en diferentes procesos. Y en relación con los demás elementos de la cosa juzgada, los recientes pronunciamientos de esta Subsección “B” –con apoyo en la doctrina y la jurisprudencia– han precisado que la identidad de objeto se presenta respecto de las pretensiones y lo ordenado judicialmente en solución de estas; mientras que la identidad de causa, por su parte, está referida a los fundamentos –jurídicos y fácticos– de lo que se está decidiendo. Así se plasmó en la sentencia del 26 de julio de 2012:

*17. En su sentido más simple, la cosa juzgada “es una cualidad inherente a las sentencias ejecutoriadas, por la cual aquéllas resultan inmutables, inimpugnables y obligatorias, lo que*

---

<sup>19</sup> Dicha previsión se mantuvo en el artículo 303 de la Ley 1564 de 2012, “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, a cuyo tenor: “ART. 303.- Cosa juzgada. La sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, se funde en la misma causa que el anterior y entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes...”.



*hace que el asunto sobre el cual ellas deciden no pueda volver a debatirse en el futuro, ni dentro del mismo proceso, no dentro de otro entre las mismas partes y que persiga igual objeto”<sup>20</sup>.*

*18. Su importancia jurídica y social se la atribuye su propia finalidad, cual es la de conferir estabilidad, firmeza y certeza a las decisiones judiciales, y de procurar que el proceso cumpla un papel eficaz en la solución de los conflictos, evitando que el mismo asunto pueda ser debatido una y otra vez en los estrados judiciales. De esta manera, se puede afirmar que la cosa juzgada cumple dos funciones: una positiva que reside en ofrecer seguridad jurídica a los asociados; y otra negativa que consiste en prohibir a los funcionarios judiciales conocer, tramitar y fallar asuntos que ya han sido resueltos<sup>21</sup>.*

*19. Para que una decisión alcance el valor de cosa juzgada se requiere que concurren los siguientes tres requisitos: (i) identidad de objeto, (ii) identidad de causa e (iii) identidad de partes. Las llamadas “identidades procesales” constituyen, entonces, los límites a la existencia de la cosa juzgada. Así lo dispone el propio artículo 175 del C.C.A., al señalar que “[l]a sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes (...).”*

*20. En relación con la identidad del objeto, la doctrina no ha sido unánime en su definición.*

---

<sup>20</sup> [6] Corte Constitucional, sentencia C-522 de 2009, M.P. Nilson Pinilla.

<sup>21</sup> [7] Corte Constitucional, sentencias C-622 de 2007 y C-774 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.



*Para algunos autores el objeto se encuentra en las pretensiones, otros consideran que está en lo decidido en la sentencia, y algunos más que se encuentra en ambos<sup>22</sup>. El Consejo de Estado, sin embargo, parece coincidir con quienes señalan que el objeto se encuentra en las pretensiones, la causa petendi y en la orden que adopte finalmente el juzgador<sup>23</sup>:*

*“La identidad jurídica de objeto involucra realizar un análisis que conduzca a concluir que la nueva demanda impetrada ante la jurisdicción contiene las mismas pretensiones o declaraciones... Por consiguiente, para identificar si existe identidad de objeto se deben estudiar los hechos, las pretensiones y la sentencia anterior para confrontarlas con los hechos y pretensiones planteados en el nuevo proceso a fin de poder determinar si existe identidad de objeto... En otras palabras, la identidad de objeto exige que la petición en ambos procesos sea la misma”<sup>24</sup>.*

---

<sup>22</sup> [8] Tal es el caso de Hernán Fabio López Blanco, quien al respecto ha señalado que: “Ampliamente tratado a nivel doctrinario debido a su importancia, el concepto de objeto del proceso resulta esencial entre otros muchos aspectos para precisar la existencia de la cosa juzgada; numerosas son las teorías que pretenden explicar cuál es la noción, y vívido ejemplo de ello son las posiciones de nuestra Corte Suprema de Justicia y de uno de los redactores del Código, pues mientras la entidad estima que se encuentra en las pretensiones, el segundo lo ubica en la sentencia. // En realidad las dos posiciones son acertadas porque el objeto del proceso no sólo se encuentra en las pretensiones, lo cual equivale a aceptar que igualmente debe buscarse en los hechos en que aquellas se apoyan, sino también en lo decidido en la sentencia, y es por ello que en orden a precisar si existe el mismo objeto en el nuevo proceso deben estudiarse los hechos, pretensiones y sentencia del anterior para confrontarlo con los hechos y pretensiones del segundo a fin de precisar si existe identidad y, caso de darse los otros requisitos, declarar la existencia de la cosa juzgada”. *Procedimiento Civil*, tomo 1, Dupré Editores, 10ª edición, 2009, p. 647 y 648.

<sup>23</sup> [9] En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional, al señalar que “la demanda debe versar sobre la misma pretensión material o inmaterial sobre la cual se predica la cosa juzgada. Se presenta [identidad de objeto] cuando sobre lo pretendido existe un derecho reconocido, declarado o modificado sobre una o varias cosas o sobre una relación jurídica. Igualmente se predica identidad sobre aquellos elementos consecuenciales de un derecho que no fueron declarados expresamente”. *Sentencias C-422 de 2007 y C-774 de 2001*, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>24</sup> [12] Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 12 de diciembre de 2005, exp. 2004-02148-01 (AP), C.P.: Ruth Stella Correa Palacio. En el mismo sentido, véanse



21. *La identidad de causa, por su parte, se concreta en las razones o motivos que invoca el demandante al formular las pretensiones de la demanda. De acuerdo con la doctrina, estas razones “surgen de los hechos de la demanda, por cuanto del análisis de ellos es como se puede saber si en verdad existe o no identidad de causa”<sup>25</sup>.*

22. *Finalmente, la identidad jurídica de partes implica que quienes actúan como demandante y demandado en el proceso anterior deben actuar de la misma forma en el nuevo proceso, lo cual no significa que deba tratarse exactamente de las mismas personas, pues la identidad es jurídica y no física...<sup>26</sup>.*

10.1.2. En el caso concreto, aunque es claro que existe identidad de partes, toda vez que se trata de un proceso de extinción de dominio adelantado por la Nación en contra de la Universidad del Cauca, también es cierto que el objeto y la causa no son los mismos, en la medida en que las pretensiones del proceso de la referencia versan sobre unos actos administrativos completamente distintos a los que fueron proferidos por el INCORA hace varias décadas; y teniendo en cuenta, además, que los fundamentos – fácticos y jurídicos– de dichas pretensiones son también

---

*las sentencias de 28 de enero de 2009, exp. 34239, y de 18 de febrero de 2010, exp. 17861, ambas con ponencia de Mauricio Fajardo Gómez.*

<sup>25</sup> [13] López Blanco, *Op. Cit.*, p. 648.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “B”–, sentencia del 26 de julio de 2012, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicación n.º 25000-23-26-000-1996-03061-01(19981), actor: Oscar Jeremías Aragón García y otro, demandado: Nación – Ministerio de Hacienda y Crédito Público y otros.



disímiles a lo que dirimió el Consejo de Estado en la sentencia del 5 de junio de 1976 –párr. 8.2 de los hechos probados–, situaciones ambas que implican que no existe una identidad de objeto y causa, elemento cuya ausencia impide el surgimiento del fenómeno de la cosa juzgada.

10.1.3. En efecto, al revisar el objeto del proceso decidido por el Consejo de Estado mediante la aludida sentencia del año 1976, se aprecia que en aquella oportunidad se estaba resolviendo acerca de la legalidad de unas decisiones administrativas que, además de ser nominalmente diferentes a las resoluciones n.º 859 del 21 de julio de 2008 y n.º 1367 del 17 de octubre del mismo año expedidas por la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT–, se profirieron con base en verificaciones hechas en esa época sobre el estado del predio “El Naya”, en unas circunstancias que, por el paso del tiempo, naturalmente resultan distintas a las que hoy se juzgan.

10.1.4. Y en lo que tiene que ver con la causa ventilada en los dos trámites, se aprecia que también es diverso el fundamento normativo discutido en la sentencia de 1976, en comparación con el que resulta pertinente en el caso de autos, pues cuando el Consejo de Estado profirió la sentencia a partir de la cual se pretende derivar el fenómeno de la cosa juzgada, aún no habían entrado a



regir ni la Constitución Política de 1991, ni la Ley 160 de 1994<sup>27</sup> –y sus normas complementarias–, que son los preceptos que habrán de tenerse en cuenta en el *sub lite* para establecer la legalidad de los actos administrativos expedidos por la UNAT, objeto de revisión en esta oportunidad. Frente al mismo punto, se insiste en que también existió una variación en los fundamentos fácticos de las decisiones, habida cuenta de que las condiciones de explotación se están evaluando en una época diferente y, además, en el antiguo pronunciamiento de esta Corporación nada se menciona acerca de los argumentos que ahora pretende hacer valer la Universidad del Cauca, relacionados con unas supuestas circunstancias de fuerza mayor que influyeron en el aprovechamiento del predio “El Naya”.

10.2. Por otra parte, también debe tenerse en cuenta que en el juzgamiento de trámites de extinción del derecho de dominio de predios rurales, el acaecimiento del fenómeno de la cosa juzgada en relación con el estado de explotación de un inmueble, debe entenderse sometido a una permanente revisión, lo que a su vez implica que jurídicamente existe la posibilidad de una variación en el sentido de las decisiones que, en diferentes épocas,

---

<sup>27</sup> “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”.



podrían tomarse frente a la extinción del derecho de dominio, sin que sea relevante el hecho de que se trate de un mismo predio.

10.2.1. Al respecto, la normatividad sobre extinción de dominio de carácter agrario, consagra la posibilidad de una revisión periódica de las condiciones de explotación de los predios, bajo el entendido de que el lapso de tiempo que se revisa, es el de tres años anteriores a la iniciación del trámite administrativo, con lo que jurídicamente queda excluida la posibilidad de alegar un doble juzgamiento, cuando se trata de la verificación de la explotación de un predio en diferentes lapsos trienales de tiempo. De conformidad con el artículo 52 de la Ley 160 de 1994:

**ART. 52.-** *Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes.*

(...)

*Lo dispuesto en este artículo no se opone a la declaratoria de extinción de dominio cuando, a la*



*fecha en que empiece a regir esta Ley, hubiere transcurrido un lapso de tres (3) años de inexplotación del inmueble, o si dicho término se cumpliere dentro de la vigencia de esta norma...<sup>28</sup>.*

10.2.2. Sobre este punto, considera la Sala que si hace varias décadas el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCORA–, que era la institución encargada de extinguir a favor de la Nación el dominio de los predios incultos y ociosos, libró unos actos administrativos que después fueron declarados nulos por el Consejo de Estado, tal es una situación que no agota la competencia que sigue teniendo la administración agraria para velar por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen el ejercicio del derecho constitucional a la propiedad privada pues, se reitera, debe ser permanente la comprobación del adecuado uso de los bienes agrarios.

10.2.3. También se resalta la especial connotación que tiene el aprovechamiento de los predios de carácter rural, cuya utilización es de gran trascendencia por virtud de la

---

<sup>28</sup> Establece el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 [*“sobre el régimen de tierras”*], los criterios que deben tenerse en cuenta a la hora de evaluar las condiciones de explotación de un predio agrario. Ellos se establecen en los siguientes términos: **“ART. 1º.- ... Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica...”**. El artículo 6º *ibídem* consagra la acción de extinción de dominio agrario en favor de la Nación, así: **“ART. 6º.- ... Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1 de esta ley, durante tres (3) años continuos contados a partir de la vigencia de la presente ley, salvo fuerza mayor o caso fortuito...”**.



función social y ecológica que la Constitución Política asigna al derecho de dominio –artículo 58<sup>29</sup>–, y teniendo en cuenta la consagración *superior* del derecho de acceso a la propiedad rural –artículo 64<sup>30</sup>–, circunstancias todas ellas que justifican el hecho de que el trámite de extinción de dominio se pueda volver a iniciar en relación con un inmueble cuyo dominio permaneció en manos particulares en el marco de un pretérito trámite del mismo tipo.

10.3. En el orden de ideas anteriormente expuesto, para la Sala es claro que la existencia de la sentencia del 5 de junio de 1976, no es una situación que desvirtúe la presunción de legalidad de los actos administrativos materia de controversia, pues es claro que dicha decisión judicial no constituye cosa juzgada de cara al objeto del proceso *sub lite*, en el que se discute un caso con una premisa fáctica esencialmente distinta –en razón del transcurso de los años y la variación de las condiciones de

---

<sup>29</sup> De conformidad con su inciso segundo, “*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica*”. Acerca de la función social de la propiedad agraria, ha dicho la Corte Constitucional: “... *Las transformaciones sociales que tuvieron lugar en Europa y que antecedieron el cambio constitucional que se produjeron entre la segunda y la cuarta década del siglo XX influyeron también en el Estado colombiano, fenómeno que se materializó en la llamada Revolución en Marcha, auspiciada por el gobierno de Alfonso López Pumarejo y la reforma constitucional introducida en 1936. Con ella, a más de otros elementos, se insertó en la disposición relativa al derecho de propiedad, la figura de la “función social de la propiedad”... que imprimió en la Constitución la consigna de que la propiedad debe servir no sólo al interés privado de su dueño o titular, sino también a los intereses sociales, en especial de los campesinos... En caso de no cumplirse con estas premisas, resultaba admisible la aplicación de medidas extremas como las expropiatorias...*”. Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012, M.P. (E) Adriana María Guillén Arango.

<sup>30</sup> Cuyo texto es, en lo pertinente, el siguiente: “**ART. 64.-** *Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa...*”.



explotación del predio “El Naya”–, y con un supuesto normativo también diferente, debido al paso del tiempo y al cambio que se ha obrado en relación con la normatividad sobre extinción de dominio de predios agrarios incultos o desaprovechados. En todo caso, la Sala hace énfasis en que no se realiza en un único momento la verificación sobre las condiciones de explotación de la propiedad rural, sino que es necesario y plausible un examen permanente de dichas circunstancias, de tal guisa que es posible que en determinado momento se diga que no es procedente la extinción del derecho de dominio al no observarse configuradas las causales que justifican tal proceder, pero que, en un instante posterior, se observe que ha cambiado la situación de un lote y que, por tal motivo, ahora sí procede la extinción del derecho de dominio. Es decir, se trata de hechos nuevos, distintos a los que fueron objeto de juicio en la citada sentencia.

11. Clarificado lo anterior, se ocupa ahora la Sala de la **excepción de inconstitucionalidad** cuya aplicación solicita la parte demandante respecto de las normas que sirvieron de base a las decisiones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT–, punto en el cual argumenta la Universidad del Cauca que se trata de una normatividad violatoria del artículo 58 de la Constitución Política, en cuanto permite que la extinción del derecho dominio sea



decidida por una autoridad administrativa, y no una judicial. Dicha argumentación no es compartida por la Sala, con base en los motivos que pasan a exponerse.

11.1. En primer lugar, el artículo 58 de la Constitución Política no se refiere en forma específica a los trámites de extinción de dominio, sino que menciona genéricamente las expropiaciones por motivos de utilidad pública o de interés social que, por regla general, deben adelantarse por la vía judicial y con la previa indemnización por el valor del derecho afectado. No obstante, el constituyente permitió que el legislador, de manera excepcional, fijara casos adicionales en los que el dominio podría expropiarse por vía administrativa, siempre y cuando que la correspondiente decisión estuviera sujeta a un control de juridicidad por parte de los jueces contencioso administrativos. Dice la norma constitucional:

**ART. 58.-** ... *Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica*



*obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*

*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Ésta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.*

11.2. Con lo que se aprecia que no es cierta la afirmación de la Universidad del Cauca, en el sentido de decir que la norma constitucional sólo admite la extinción de dominio por vía eminentemente judicial, pues es claro que el legislador puede, en casos excepcionales, establecer dicho mecanismo por una vía parcialmente administrativa, siempre y cuando las decisiones que afectan el dominio sean pasibles de mecanismos de control ante los organismos jurisdiccionales. A este respecto, la Sala no pasa por alto que existe una acción de extinción de dominio cuya causa eficiente radica en la ilicitud del título con el que se adquirieron los bienes en cuestión –que no es lo que ocurre en el caso que ahora se juzga–, por estar relacionados con la comisión de delitos, casos estos los cuales es aceptable que sea de carácter eminentemente



jurisdiccional la decisión sobre el derecho de dominio respecto de los bienes por esa vía ilícita obtenidos<sup>31</sup>. Esta última acción tiene fundamento en el artículo 34 de la Constitución Política, que dispone:

***ART. 34.- Se prohíben las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.***

*No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro a la moral social.*

11.3. Una interpretación conjunta de las normas constitucionales antes traídas a colación, permite establecer que la extinción de dominio es procedente cuando el ejercicio del derecho de propiedad no consulta la función social y ecológica que la misma debe cumplir –art. 58–, y dicho trámite debe adelantarse por vías eminentemente judiciales cuando se trate de bienes adquiridos mediante conductas ilícitas, en perjuicio del tesoro público o sin observancia de la moral social –art. 34–, mientras que en los demás casos inobservancia de

---

<sup>31</sup> Tal como lo dispone la Ley 793 de 2002 “por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las leyes que gobiernan la extinción de dominio”, que en su artículo primero define la acción de extinción de dominio en los siguientes términos: “**ART. 1º.- Concepto.** La extinción de dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular...”. Y en su artículo 4º estipula la naturaleza eminentemente jurisdiccional de la aludida acción, así: “**ART. 4º.- De la naturaleza de la acción.** La acción de extinción de dominio de que trata la presente ley es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial...”.



las funciones constitucionales del dominio, la extinción estará limitada por la revisión judicial previa, en los términos del ultimo inciso del art. 58.

11.4. No obstante, la extinción de dominio por actividades ilícitas no es el único evento en el que se puede evaluar la inobservancia de las funciones constitucionales que deben ser cumplidas en el ejercicio del derecho de propiedad, pues es posible que aquél devenga de actividades u omisiones que, a pesar de no contravenir la normatividad penal, merecen la intervención estatal, caso este en el cual no se observan razones por la cuales el trámite tenga que ser eminentemente judicial y, antes bien, se considera plausible la intervención por parte de autoridades administrativas, aunque la misma, por mandato constitucional, debe estar siempre sujeta al control jurisdiccional correspondiente. Al respecto, la Corte Constitucional ha dado cuenta de la existencia de varios tipos de extinción de dominio, diversos a los procedimientos que surgen de las indagaciones penales, en los siguientes términos:

*Esta situación permite realizar una importante observación: el constituyente de 1991 no se limitó a suministrar un marco normativo a aquellas hipótesis de extinción de dominio por ilegitimidad del título que hasta entonces habían sido consagradas en la ley. Si se hubiese limitado a*



*ello, no hubiese hecho nada nuevo ya que ese efecto había sido desarrollado legalmente desde hacía varios años en algunos ámbitos específicos. En lugar de eso, lo que hizo fue consagrar de manera directa una institución que permite el ejercicio de la extinción de dominio a partir de un espectro mucho más amplio que la sola comisión de delitos. Esta es la verdadera novedad, en esa materia, de la Constitución Política de 1991. Lo que ésta hace es extender el ámbito de procedencia de la acción a una cobertura mucho más amplia que la comisión de conductas penales, pues la acción procede cuando el dominio se ha adquirido por actos de enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social, y ello es así con independencia de la adecuación o no de tales hechos a un tipo penal.*

*(...)*

*De ello se infiere que la pretensión del constituyente no fue la de circunscribir la extinción de dominio a la comisión de delitos, ni mucho menos restringir la aplicación del régimen consagrado en la legislación penal. Lo que hizo fue consagrar un mecanismo constitucional que conduce a desvirtuar la legitimidad de los bienes, indistintamente de que la ilegitimidad del título sea o no penalmente relevante. Desde luego, es el legislador el habilitado para desarrollar las causales de extinción de dominio de manera compatible con las necesidades de cada época. En tal contexto, si bien hasta este momento ha supeditado tal desarrollo a la comisión de comportamientos tipificados como conductas punibles, indistintamente de que por ellos haya o no lugar a una declaratoria de responsabilidad penal, es claro que ello no agota las posibilidades de adecuación de nuevas causales, desde luego, siempre que no se desconozcan los límites*



constitucionales.

(...)

*En cuanto a lo primero, se indicó ya que la novedad del constituyente de 1991 no radicó en suministrar fundamento expreso a la extinción del dominio adquirido mediante la comisión de delitos, sino en consagrar de manera directa una institución que permite la extinción del dominio por las causales fijadas por aquél, independientemente de su adecuación o no a un tipo penal. Luego, la vinculación de la acción de extinción de dominio a un delito y al proceso penal por él generado, en manera alguna ata al constituyente y, menos, le imprime naturaleza específica alguna a la institución por él concebida.*

*En cuanto a lo segundo, el legislador es el habilitado para fijar las condiciones en las que ha de operar la extinción de dominio y, en consecuencia, para concretar las causales concebidas por el constituyente. En cumplimiento de tal labor, bien puede, como lo ha hecho, circunscribir tales causales a la comisión de delitos. No obstante, como ya se indicó, ello no agota las posibilidades de regulación de la institución y por ello bien puede, en cualquier momento, contemplar causales de viabilidad de la acción que no se ajusten a tipo penal alguno.*

*Finalmente, la decisión legislativa de atribuir el conocimiento de la acción de extinción de dominio a funcionarios de la justicia penal y no a otros, la justicia civil, por ejemplo, no tiene la virtualidad de mutar el carácter que a esa institución le imprimió el constituyente. De un lado, porque en la Carta no existe prohibición alguna en ese sentido, ni indica tampoco el ámbito de la jurisdicción que ha de conocer de la*



*institución. De otro, tal decisión legislativa es consecuente con la sujeción que se hizo de las causales de viabilidad de la acción a conductas constitutivas de tipos penales. Finalmente, lo único que la Carta impone en relación con la acción de extinción de dominio es una reserva judicial para su declaración y este mandato no se irrespeta con la radicación de la competencia en jueces que hacen parte de la jurisdicción penal<sup>32</sup>.*

11.5. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el proceso establecido en los artículos 52 y siguientes de la Ley 160 de 1994, no es de naturaleza meramente administrativa, sino que incluye también la garantía relacionada con el control judicial previo, en la medida en que las decisiones de extinción de dominio agrario no quedan ejecutoriadas hasta tanto se surta ante el Consejo de Estado, el trámite de revisión respecto de las determinaciones asumidas en sede administrativa<sup>33</sup>. Al respecto esta Subsección “B”, al hacer un recuento de la normatividad y características de la extinción de dominio de carácter agrario, ha hecho énfasis en la dimensión jurisdiccional de dicho procedimiento, en el marco del cual el afectado cuenta con los recursos en sede administrativa, y también con la acción judicial de revisión previa a la ejecutoria de las decisiones de la administración agraria, como mecanismo para controlar la legalidad de las actuaciones de esta

---

<sup>32</sup> Corte Constitucional, sentencia C-740 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>33</sup> Así lo establece el artículo 53 de la Ley 160 de 1994, al disponer en su numeral 3º que “... durante los quince (15) días siguientes a su ejecutoria permanecerá en suspenso la ejecución de la resolución que dicte el Instituto, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de la providencia...”.



última. Dijo la Sala en la sentencia del 29 de agosto de 2013:

*7.1 La extinción de dominio por falta de explotación económica de un predio constituye, sin duda alguna, la más fuerte y radical intervención del Estado dentro de la órbita patrimonial de los particulares, en tanto que acarrea la privación, con pleno fundamento constitucional y legal, de la propiedad privada – entendida esta en su noción individual, íntimamente particular– con la finalidad de privilegiar la función social como el concepto preponderante de propiedad, a través de la expedición del acto administrativo correspondiente, en ejercicio de la preeminencia del Estado.*

*(...)*

*7.5 Habida cuenta de la contundencia y gravedad de la extinción del dominio, el ordenamiento jurídico ha dispuesto, para efectos de controvertir el acto administrativo a través del cual se toma la medida, que los titulares inscritos del derecho de propiedad sobre los predios rurales que se someten a este proceso administrativo especial, cuentan con dos herramientas jurídicas básicas: en primer lugar, en la vía gubernativa pueden interponer el recurso de reposición ante la propia autoridad que profirió el acto correspondiente; en segundo lugar, dentro de un término siguiente a la notificación del acto de extinción de dominio – el cual ha sido modificado a través de las diferentes normas legales que en el transcurso del tiempo se han ocupado del asunto: 6 meses, 30 días, 15 días– es posible presentar la acción*



*de revisión ante las autoridades judiciales, la cual suspende o interrumpe la ejecución del acto*<sup>34</sup>.

11.6. Ello quiere decir que no es cierta la afirmación plasmada en la demanda, de acuerdo con la cual resulta inconstitucional el hecho de que el proceso de extinción de dominio sea iniciado por un ente administrativo pues, se insiste, la Constitución permite que ello sea así, siempre y cuando las decisiones correspondientes sean revisadas en sede jurisdiccional. Del mismo modo, tampoco es verdadera la aseveración de que el aludido trámite es de carácter eminentemente administrativo, pues lo cierto es que en aquel interviene una autoridad judicial –el Consejo de Estado–, de cuyas determinaciones depende la posibilidad de ejecutar los actos administrativos en cuestión.

11.7. En el anterior orden de ideas, la Sala considera que no es posible acudir a la excepción de inconstitucionalidad que plantea la parte actora respecto de las normas que regulan la extinción de dominio de carácter agrario, pues lo cierto es que las mismas se adecúan plenamente con las disposiciones de la Constitución Política.

12. Lo procedente ahora es estudiar la posibilidad de que

---

<sup>34</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “B”–, sentencia del 29 de agosto de 2013, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicación n.º 11001-03-26-000-1990-03977-01(13977), actor: Carlos Reynaldo Higuera y otros, demandado: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.



se adelante un trámite de extinción de dominio respecto de **bienes que hacen parte del patrimonio de entidades públicas**, punto en el cual considera la parte actora que es un contrasentido que el Estado extinga en favor propio un derecho del que ya es titular.

12.1. Al respecto es necesario precisar, en primer lugar, que no es cierto que todos los bienes del patrimonio público se encuentran por fuera del comercio, en la medida en que se trata de una prohibición que cobija solamente a los que pueden ser considerados como bienes de uso público<sup>35</sup>, mas no así a los bienes fiscales –sin perjuicio de que el legislador disponga frente a estos otra cosa–. Dicha diferenciación ha sido claramente fijada por la doctrina y la jurisprudencia, en el sentido de afirmar que mientras los bienes de uso público son aquellos que se encuentran bajo el cuidado del Estado pero con acceso a todos los ciudadanos, y sin posibilidad de ser adquiridos a través modo alguno<sup>36</sup>; los bienes fiscales, en contraste, son

---

<sup>35</sup> Tal como lo dispone el artículo 63 de la Constitución Política: “**ART. 63.-** Los bienes de uso público... y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

<sup>36</sup> Al respecto la doctrina más autorizada señala: “Para garantizar constitucionalmente la protección de algunos bienes por razones de interés público o por ser de grupos étnicos o por el interés de resguardar valores excepcionales desde el punto de vista estético, histórico, etnológico o antropológico, en el artículo 63 de la Constitución Política de 1991 se determina: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. El artículo 72 reafirma estas mismas condiciones del patrimonio arqueológico y otros bienes culturales.” // “Esta clase de bienes se caracteriza porque sobre ellos no pueden realizarse transacciones comerciales (inalienables); ni pueden ejercitarse actos de posesión y en consecuencia no se pueden adquirir mediante la prescripción (imprescriptibilidad); finalmente sobre ellos



bienes comerciables que, por esa razón, son susceptibles de ser apropiados por sujetos de derecho público o por particulares, con empleo de los modos de adquisición que sean autorizados en el ordenamiento jurídico. La doctrina ha dicho sobre este tópico, que los bienes fiscales ostentan características similares a las de los bienes que se encuentran en manos de particulares, salvo las excepciones relacionadas con la imprescriptibilidad de todos ellos<sup>37</sup> y la inembargabilidad de algunos:

---

*no puede recaer decisión judicial para excluirlos del mercado, pues ya lo están, ni tampoco para asegurar el pago de obligaciones (inembargables). La protección de estos bienes es absoluta, pues ni la ley puede darles otra finalidad, ni los jueces pueden embargarlos; el mismo dueño tampoco puede disponer de ellos y finalmente a los terceros se les prohíbe su adquisición por el ejercicio de actos de señor y dueño.”* // “I. Bienes nacionales de uso público.- Según el artículo 674 del Código Civil son bienes nacionales de uso público aquellos que están afectados al uso de todos los habitantes, “pero adicionados con los bienes afectados a los servicios públicos”..., como lo afirma el tratadista Libardo Rodríguez R. De los ejemplos que trae el mencionado artículo, se deduce que se trata de recursos en donde ha prevalecido el trabajo humano: calles, plazas, puentes y caminos. Sobre los recursos artificiales se afirma el dominio eminente del Estado, pero se permite el goce a los habitantes. Fuera de los ejemplos del Código Civil existen otros recursos artificiales como los parques, monumentos artísticos o históricos, museos de toda clase...”. Valencia Zea, Arturo; Ortiz Monsalve, Álvaro. Derecho Civil. Tomo II: Derechos Reales. Editorial Temis, Bogotá (2007), undécima edición, páginas 44 y 45.

<sup>37</sup> Al respecto, dispone el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil: “**ART. 407.-** ... En las demandas sobre declaración de pertenencia se aplicarán las siguientes reglas: // (...) 4ª. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público...”. Dicha norma fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-530 de 1996 (M.P. Jorge Arango Mejía), oportunidad en la que se declaró exequible la citada previsión del estatuto procesal civil, con base en una confirmación de la postura jurisprudencial que ya había sido manifestada por la Corte Suprema de Justicia, en los siguientes términos: “... Esto es, que ambas clases de bienes estatales forman parte del mismo patrimonio y solo tienen algunas diferencias de régimen legal, en razón del distinto modo de utilización. Pero, a la postre, por ser bienes de la hacienda pública, tienen un régimen de derecho público, aunque tengan modos especiales de administración. El Código Fiscal, Ley 110 de 1912, establece precisamente el régimen de derecho público para la administración de los bienes fiscales nacionales. Régimen especial, separado y autónomo de la reglamentación del dominio privado. No se ve, por eso, por qué están unos amparados con el privilegio estatal de la imprescriptibilidad y los otros no, siendo uno mismo su dueño e igual su destinación final, que es el del servicio de los habitantes del país. Su afectación, así no sea inmediata sino potencial, al servicio público, debe excluirlos de la acción de pertenencia, para hacer prevalecer el interés público o social sobre el particular...”



#### 13.4. Bienes fiscales

*Son aquellos que tiene el Estado, por intermedio de sus entes territoriales, con semejante tratamiento al de la propiedad privada o particular. Su uso no pertenece generalmente a todos los habitantes (C.C., art. 674, inc. 3º).*

#### 13.5. Características de los bienes fiscales

*13.5.1. Son enajenables. Su enajenación está sometida a los requisitos establecidos en los respectivos códigos o estatutos fiscales de las entidades territoriales, tales como el previo avalúo y la subasta pública... Se pueden hipotecar, etcétera.*

*13.5.2. Son imprescriptibles. Los bienes fiscales admitían la posesión y podían adquirirse por prescripción, hasta la expedición del Código de Procedimiento Civil de 1970 (art. 413, num. 4 de los decrs. 1400 y 2019 de 1970, subrogado por el art. 1º num. 210 del decr. 2282 de 1989, subnum. 4, correspondiente al art. 207 del C. de P. C.)... (...)*

*13.5.3. Son embargables. Estos bienes del Estado garantizan la prenda general de sus acreedores, aunque indirectamente estén afectos a un servicio público.*

*El Código de Procedimiento Civil crea las siguientes excepciones (C. de O. C., art. 684, nums. 2, 3 y 4, modificado por el decr. 2282 de 1989, art. 1º, núm. 342) a la embargabilidad de los bienes fiscales: 1ª) Los bienes destinados a un servicio público cuando este se presta*

---

(Corte Suprema de Justicia, sentencia de noviembre 16 de 1978, M.P. Luis Carlos Sáchica, Gaceta Judicial, tomo CLVII, número 2397, pág. 263).



*directamente por un departamento, una intendencia, una comisaría, un distrito especial, un municipio o un establecimiento público, o por medio de concesionarios de estos, solo podrá embargarse la tercera parte de los ingresos del servicio. 2ª) Las dos terceras partes de la renta bruta anual de los departamentos, intendencias, comisarías, distritos especiales y municipios. 3ª) Las sumas que para la construcción de obras públicas se hayan anticipado o deban anticiparse por las entidades de derecho público a los contratistas de ellas, mientras no hubiere concluido su construcción, excepto cuando se trate de obligaciones en favor de los trabajadores de dichas obras, por salarios, prestaciones e indemnizaciones sociales.*

*(...)*

*13.5.4. Embargabilidad de bienes del estado como consecuencia de sentencias de condena...*

*(...)*

*Las anteriores normas quieren decir, en términos llanos y simples, que las entidades públicas contra las cuales se haya producido una sentencia de condena sólo pueden ser embargadas y ejecutadas una vez se cumplan los plazos establecidos (18 meses para la Nación y 6 meses para los demás entes). En los demás casos (diferentes providencias judiciales de condena) los entes públicos pueden ser embargados, con excepción de las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación (C. de P. C., art. 513, inc. 2º), de las transferencias recibidas de la Nación o los departamentos por las entidades descentralizadas o como producto de empréstitos internos o externos... y las consagradas en el artículo 684 del Código de Procedimiento Civil, numerales 2, 3 y 4.*



*13.5.5. Se rigen como norma general por la legislación común. Excepcionalmente se les aplica la legislación fiscal o administrativa<sup>38</sup>.*

12.2. En concordancia con la doctrina reseñada, la Sección Tercera tuvo recientemente la oportunidad de pronunciarse sobre la posibilidad de proseguir trámites de extinción de dominio, respecto de bienes fiscales que estuvieren bajo la guarda de entidades estatales. En efecto, al estudiarse –en sede de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho– la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales la administración agraria inició el trámite de extinción que ahora se analiza en sede de revisión, el Consejo de Estado analizó el mismo cargo de ilegalidad ahora ventilado por la Universidad del Cauca, según el cual sería contrario a la lógica que el Estado pretenda extinguir el dominio que él mismo ejerce respecto de un lote de terreno. Como culminación de dicho proceso, la Subsección “C” profirió la sentencia del 20 de octubre de 2014, en la que se determinó que **sí es procedente el trámite de extinción de dominio en relación con predios que sean parte del patrimonio del Estado, y que tengan el carácter de bienes fiscales**. Se dijo en la aludida sentencia:

*4.6.10.- Ahora bien, en lo que corresponde a la plausibilidad de adelantar un procedimiento de extinción de dominio respecto de un bien de*

---

<sup>38</sup> Velásquez Jaramillo, Luis Guillermo, *Bienes*, octava edición actualizada, editorial Temis, Bogotá (2000), páginas 64 y siguientes.



*propiedad de una entidad estatal, la Sala no pierde de vista los criterios que de vieja data han sido decantados por esta Corporación, cuando se ha ocupado de la misma problemática en materia de extinción de dominio.*

*4.6.11.- En efecto, en fallo de 15 de marzo de 1985 (exp. 3469) esta Sección consideró que “los bienes que poseen las entidades públicas en las mismas condiciones que los particulares y los adquieren como éstos por los distintos modos de adquisición, son bienes fiscales por oposición a los de uso público (...) El carácter de bien fiscal del inmueble aquí cuestionado le imponía al instituto las obligaciones inherentes a su explotación, al cumplimiento de la propiedad social impuesta por la Carta Constitucional (art. 30). En esto no existen excepciones”<sup>39</sup>; esta misma línea de pensamiento se vio reflejada, posteriormente, en otro fallo, esta vez de la Sección Primera, cuando se juzgaba la legalidad del Decreto 663 de 1995<sup>40</sup>, oportunidad en la cual la Sala precisó que respecto de los bienes de propiedad del Estado, se entiende ínsita la función social de los denominados bienes de uso público, sin embargo, en cuanto a los bienes fiscales anotó que “no siempre cumplen con dicha función social”<sup>41</sup>, razón por la cual puede recaer sobre tales predios la extinción de dominio, siempre que no se acredite el cumplimiento de las obligaciones sociales que implica tal derecho.*

*4.6.12.- Recientemente esta Subsección ha hecho*

---

<sup>39</sup> [46] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 11 de agosto de 1988. Exp. 3466. Véase también la sentencia de la misma Sección de 7 de junio de 1993, exp. 5698.

<sup>40</sup> [47] Específicamente del artículo 1º de dicho Decreto el cual excluía de los procedimientos de extinción de dominio de que trata la Ley 9 de 1989 a los bienes imprescriptibles “o de propiedad de las entidades de Derecho Público”.

<sup>41</sup> [48] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 26 de julio de 2011, exp. 16131.



*eco de esta línea jurisprudencial, al considerar, en un caso de expropiación de un predio urbano, que la misma se ajustaba a la legalidad, aunque recayera sobre un bien fiscal, todo ello por cuanto “la calidad del propietario, no constituía en el momento de los hechos un criterio que excluyera el ejercicio de la potestad de la autoridad administrativa, por lo cual aquellos bienes de naturaleza fiscal o patrimonial (...) que no son urbanizados dentro de los dos años siguientes a tal declaratoria podían ser afectados por la extinción de dominio”<sup>42</sup>.*

*4.6.13.- En este orden de ideas, la Sala reconoce y toma nota de la existencia de un criterio jurisprudencial uniforme donde se ha sostenido que la figura de la extinción de dominio (agraria o urbana) procede aún en aquellos casos en los cuales se verifique que el fundo objeto de dicho procedimiento sea de carácter fiscal.*

*4.6.14.- Además de lo anterior, la Sala encuentra plenamente ajustado a la razonabilidad de las normas constitucionales tal parecer interpretativo pues una vez se tiene en cuenta la caracterización de los bienes de las entidades públicas como de uso público y fiscales... (que a su vez se subdivide en fiscales adjudicables y propiamente fiscales), fácil es deducir que respecto de los llamados bienes fiscales la entidad pública se comporta como si fuere un particular<sup>43</sup>, pues los emplea*

---

<sup>42</sup> [49] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Subsección C. Sentencia de 26 de julio de 2011, exp. 16131.

<sup>43</sup> [52] La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha reiterado este criterio respecto de los bienes fiscales en los siguientes términos: “Los denominados fiscales no están al servicio de la comunidad, sino para la utilización de su titular con miras a realizar sus fines, independientemente de su connotación de entidad pública. Inclusive, los administra como si fuera un particular, confluyendo en ellos los atributos de la propiedad que le permiten gravarlos, enajenarlos o arrendarlos, entre otros actos. De ahí que el régimen jurídico aplicable es el del ordenamiento civil o comercial, sin perjuicio de la reglamentación general y especial aplicable, según el



*para sí y no están puestos al servicio o uso general de los habitantes, de modo entonces que es en el marco del ejercicio de este derecho exclusivo y suyo que se puede juzgar si su uso y goce se ha ajustado a los criterios de la función social de la propiedad.*

*4.6.15.- Sostener, a contrario sensu, que respecto de los bienes fiscales no es procedente la extinción de dominio agraria sería tanto como afirmar que ciertos bienes del Estado, por el solo hecho de su titularidad, están eximidos de satisfacer el principio de la función social de la propiedad y por tanto son portadores de un aval para ser viciosos [sic] e improductivos, una excepción carente de asidero jurídico y que, a todas luces, contraviene el espíritu y sentido del artículo 58 constitucional leído de manera sistemática con el preámbulo y los artículos 1º, 2º y 3º de donde se verifica el deseo de constituir una sociedad dentro de un “marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo”, instituido a partir de un estado social de derecho, pluralista, dado a la prevalencia del interés general y con respeto y sujeción a la dignidad inherente al ser humano; precisamente el artículo 3º sujeta la actuación de los poderes públicos al cumplimiento de esos principios de suerte que su ejercicio sólo se justifica y puede calificarse como jurídicamente válido y legítimo cuando se encamina a hacerlos efectivos.*

*4.6.16.- Finalmente, súmese a lo ya dicho que una lectura estrictamente textual del artículo 52 de la Ley 160 de 1994 serviría de apoyo al planteamiento que acá se defiende, pues tal*



*disposición normativa establece la extinción “del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales”, sin cualificar de manera particular la condición del propietario de tales fundos o heredades. Y aunque es cierto que el Decreto Reglamentario n.º 2665 de 1994 hace referencia a la “extinción del derecho de dominio privado” (en el título del Decreto, el párrafo 2º del artículo 21 y el artículo 22), no puede perderse de vista que dicho acto administrativo no puede contravenir la Ley que dice reglamentar, de modo entonces que si la Ley no fija distinción alguna en cuanto a la calidad de los propietarios de los predios rurales, constituiría un exceso de la potestad reglamentaria del Ejecutivo proceder a ello.*

*4.6.17.- Visto lo anterior, la Sala observa que el cargo de nulidad del demandante no está llamado a prosperar, pues, contrario al parecer del demandante, se ajusta plenamente a la normatividad constitucional y legal el hecho de que se lleve a cabo una extinción de dominio, con fundamento en la Ley 160 de 1994, respecto de un bien fiscal, tal como lo es el predio de la Cuenca del río Naya, pues éste no estaba puesto al servicio de la población más, por el contrario, le ha sido de utilidad al centro educativo a efectos de realizar negocios jurídicos de particulares, tales como los de constituir una hipoteca en garantía de un empréstito<sup>44</sup>.*

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección “C”–, sentencia del 20 de octubre de 2014, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, radicación n.º 11001-03-26-000-2010-00006-00 (38109), demandante: Universidad del Cauca, demandado: Nación-Ministerio de Agricultura y desarrollo rural y otro. Como se explicó en el párrafo 12.2 de la presente providencia, la sentencia citada versó sobre la legalidad del acto de iniciación del trámite de extinción de dominio que culminó con los actos cuya legalidad se revisa en el *sub lite*. De otra parte, es pertinente aclarar que la jurisprudencia ya había precisado la posibilidad de adelantar trámites de extinción de dominio frente a bienes fiscales. Al respecto, había dicho la Sección Primera: “De la norma anterior se desprende que el legislador no efectuó ningún tipo de distinción respecto de si el proceso de extinción del derecho de dominio procede solamente frente a los bienes pertenecientes a los particulares o si también frente a los bienes fiscales, lo cual lleva a concluir que en



12.3. Por manera que el pronunciamiento emitido por el Consejo de Estado el 5 de junio de 1976, no hace parte de una postura consolidada en relación con la procedibilidad de la extinción de dominio respecto de bienes fiscales. Antes bien, por el contrario, la literatura jurisprudencial y doctrinal sobre el tema sustenta la tesis contraria, que parte de la base de que **los bienes fiscales del Estado también deben cumplir con los criterios relacionados con la función social y ecológica de la propiedad, lo que implica que sí es procedente la extinción de dominio respecto de aquéllos, en el entendido de que el ejercicio del dominio sobre los mismos también debe darse dentro de los parámetros definidos por la Constitución Política, tal como ocurre con los bienes privados.**

12.4. En el mismo sentido, debe ponerse de presente lo

---

*efecto, el gobierno nacional se excedió en el ejercicio de la potestad reglamentaria a él asignada en el artículo 189 numeral 11 de la Carta Política, al excluir de dicho proceso a los bienes fiscales.” // “Los argumentos de la defensa, en síntesis, se circunscriben a afirmar que respecto de los bienes fiscales no puede predicarse la extinción del derecho de dominio, por cuanto llevan implícita una función social, razón por la cual, al proceder la acción de extinción respecto de los bienes que no cumplen con la función social que les asigna la Constitución, es lógico deducir que la misma no procede contra dichos bienes fiscales.” // “La anterior aseveración no es cierta, dado que los bienes que sí llevan implícita y que efectivamente sin lugar a dudas cumplen una función social son los bienes de uso público, no pudiéndose decir lo mismo de los bienes fiscales, pues no siempre cumplen con dicha función social y de ahí seguramente que la ley reglamentada no haya efectuado ninguna distinción respecto de estos.” // “Es tan cierto que los bienes fiscales no siempre cumplen con una función social inherente a la propiedad, que la Sección Tercera de esta Corporación ha encontrado ajustados a derecho los actos administrativos que declaran la extinción del dominio de bienes de propiedad de las entidades públicas en favor de otra entidad pública, cuando aquellas incumplen la obligación de imprimirle una función social al predio de su propiedad...” (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 2 de febrero de 1996, C.P. Rodrigo Ramírez González, referencia n.º 3359, demandante: Hugo Escobar Sierra).*



infundado de la premisa relacionada con las adquisiciones de bienes estatales por parte del Estado, situación que *prima facie* podría parecer absurda si se partiera de la base de que una misma persona no puede obrar al mismo tiempo como despojado y adquirente de un mismo derecho. En efecto, considera la Sala que la aludida posibilidad no solo no es ilógica, sino que además es explicable desde el punto de vista de la legislación agraria, en la medida en que, a pesar de que la adquisición de los inmuebles se hace en favor del patrimonio público, ello no implica que la persona que pierde el dominio pueda llegar a ser la misma que la que lo adquiere, pues lo cierto es que se trata de una extinción del derecho de dominio en favor de la Nación, quien es una persona jurídica diferente de los demás sujetos que –como ocurre con la Universidad del Cauca– conforman el orden descentralizado de la administración, cuyos bienes fiscales pueden ser objeto de la extinción del dominio, cuando quiera que los mismos no cumplan con los fines esenciales del ejercicio del derecho de propiedad. Otra discusión se suscitaría en los casos en que la administración agraria adelante la extinción de dominio frente a otra entidad que igualmente haga parte de la Nación como persona jurídica, debate este que es ajeno a la cuestión que debe resolver la Sala en la presente oportunidad, de cara al caso de la referencia.



12.5. Ahora bien, todo lo anterior es plenamente concordante con lo regulado en el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 –según la modificación introducida por la Ley 1151 de 2007–, que expresamente dispone que es jurídicamente posible la expropiación respecto de bienes fiscales que formen parte del patrimonio de las entidades de derecho público, siempre y cuando se demuestre que estos se requieren para cumplir con los parámetros constitucionales de la propiedad. Dice la norma:

**ART. 31.-** ... *El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley...*

12.6. Al respecto se considera que, al no existir impedimento legal para que un acto de expropiación recaiga sobre bienes fiscales –tal como lo dispone el precepto recién citado–, razonable es sostener que tampoco puede haber cortapisa para que se proceda en extinción de dominio respecto del mismo tipo de bienes, en el entendido de que ambas figuras –la expropiación y la extinción de dominio– tienen virtud para afectar la titularidad respecto de aquellos, en los casos en que no se



cumpla con la función social de la propiedad<sup>45</sup>.

12.7. En el caso concreto, para la Sala es claro que el predio “El Naya”, identificado con la matrícula inmobiliaria n.º 372-0000646, es un bien inmueble de carácter fiscal que fue adjudicado a la Universidad del Cauca desde el año 1944 –párr. 8.1 de hechos probados–. Ello implica que, de acuerdo con las consideraciones precedentemente expuestas, el mismo sí puede ser objeto del trámite de extinción de dominio y que, por esa razón, no son de recibo los cargos que, en este sentido, formuló la parte actora en contra de los actos demandados, expedidos por la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT–.

13. También es pertinente analizar los **efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 1152 de 2007**, decidida por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-175 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), con la consideración de que la aprobación del aludido

---

<sup>45</sup> Tal como ya se ha dicho en la jurisprudencia de esta Sección. Puede consultarse al respecto: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 26 de julio de 2011, C.P. Enrique Gil Botero, radicación n.º 11001-03-26-000-1996-00011-01(16131), actor: Prudencio Antonio Camargo Manjarrés, demandado: Distrito de Santa Marta. Se dijo en esta providencia: “... *Por este motivo, la administración de Santa Marta podía declarar la extinción de dominio de un bien de propiedad de una entidad de derecho público que incumpliera la función social asignada, siempre y cuando no se tratara de un bien de uso público. Así las cosas, la calidad del propietario, no constituía en el momento de los hechos un criterio que excluyera el ejercicio de la potestad de la autoridad administrativa, por lo cual aquellos bienes de naturaleza fiscal o patrimonial respecto de los cuales el Estado se comporta ejerciendo los atributos propios de la propiedad, que al ser inmuebles urbanizables declarados por el Concejo como de desarrollo prioritario y que no son urbanizados dentro de los dos años siguientes a tal declaratoria, podían ser afectados por la extinción de dominio...*”.



cuerpo normativo no cumplió el requisito relacionado con la consulta previa a las comunidades y grupos étnicos afectados, según está plasmado el mismo en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –O.I.T–<sup>46</sup>. Sobre este tópico afirma la parte demandante que, como se trata de un estatuto invocado por la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT– al expedir los actos demandados, y habida cuenta de que el mismo fue retirado del ordenamiento jurídico, entonces perdieron todo fundamento normativo las actuaciones que ahora se revisan.

13.1. Dicho reparo tampoco tiene vocación de prosperidad, pues lo cierto es que las sentencias de inexecutable expedidas por la Corte Constitucional tienen, por regla general, efectos hacia el futuro, tal como se ha establecido

---

<sup>46</sup> La *ratio decidendi* plasmada en la sentencia citada, fue la siguiente: “31. A partir de este relato fáctico la Corte encuentra que los procedimientos de consulta previa realizados respecto del proyecto de ley que originó el EDR, no cumplieron con los requisitos fijados por el ordenamiento constitucional, en especial respecto a sus condiciones de oportunidad... En ese sentido, la Sala considera que el Gobierno Nacional incumplió con su deber constitucional de ofrecer a las autoridades representativas escenarios específicos de participación, previos a la radicación del proyecto de ley, en el cual fuera viable discutir el contenido de la iniciativa, con miras a lograr un consenso o una concertación sobre la misma. Para la Corte, conforme a los argumentos anteriormente planteados, el adelantamiento de la consulta previa por parte de las autoridades gubernamentales con posterioridad a la radicación del proyecto de ley, disminuye el grado de incidencia de la participación de las comunidades tradicionales en la determinación del contenido concreto de la medida legislativa que las afecta directamente. En tal sentido, el procedimiento efectuado por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, no constituye un trámite adecuado para el cumplimiento del deber de consulta previa, habida cuenta que (sic) la oportunidad en que se llevó a cabo limita desproporcionadamente la capacidad de las comunidades de incidir en el contenido del EDR. Ello debido a que la vigencia de los principios de unidad de materia, consecutividad e identidad flexible hace que el proyecto de ley constituya un marco de referencia temático, impuesto por el Gobierno a las comunidades y modificable sólo conforme a las estrictas reglas del procedimiento legislativo...”.



de forma uniforme en la normatividad y la jurisprudencia. Al respecto, dispone el artículo 45 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, lo siguiente:

**ART. 45.-** *Reglas sobre los efectos de las sentencias proferidas en desarrollo del control judicial de constitucionalidad. Las sentencias que profiera la Corte Constitucional sobre los actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario<sup>47</sup>.*

13.2. Regla que ha sido interpretada por la Corte Constitucional en el sentido de especificar que las sentencias de inconstitucionalidad tienen efectos hacia el futuro, salvo que expresamente se establezca una modulación del correspondiente fallo. En la sentencia C-243 de 2005, se dijo acerca de este punto:

*Al respecto cabe recordar que si bien de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, las sentencias de esta Corporación “sobre actos sujetos a su control en los términos del artículo 241 de la Constitución Política, tienen efectos hacia el futuro a menos que la Corte resuelva lo contrario”, la Corte ha señalado que la modulación de efectos de las*

---

<sup>47</sup> Norma que fue objeto de control de constitucionalidad en la sentencia C-037 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), en la que se precisó que “... sólo la Corte Constitucional puede definir los efectos de sus sentencias...”, lo que a su vez fue una reiteración de lo que antes se ya había dicho en la sentencia C-113 de 1993 (M.P. Jorge Arango Mejía) al estudiar la constitucionalidad del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991 “Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”.



*sentencias en el tiempo debe ser rigurosamente excepcional atendidas las reales circunstancias de aplicación de las decisiones<sup>48</sup>. Y ello por cuanto dicha excepcionalidad es la que mejor armoniza con la garantía de la seguridad jurídica y la protección de la supremacía constitucional<sup>49</sup>.*

*La Corte ha sido enfática en afirmar así mismo que ante la ausencia de claras razones para modular en el tiempo los efectos del fallo lo que procede es aplicar la regla general [<sup>50</sup>]<sup>51</sup>.*

13.3. En el caso de la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, la Corte Constitucional no hizo salvedad alguna en relación con los efectos de su sentencia, razón por la cual es necesario considerar que dicho pronunciamiento no tuvo virtud para afectar situaciones que quedaron consolidadas antes de que el mismo fuera proferido, como es el caso de los actos administrativos demandados en el presente trámite, que datan del año 2008. Tal situación implica a su vez que, frente a la aludida sentencia de la Corte, permaneció intacto el fundamento normativo de las decisiones asumidas por la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT– de cara a la fase administrativa del trámite

---

<sup>48</sup> [32] *En casos excepcionales la Corte ha aceptado diferir en el tiempo los efectos de sus fallos de inexecutable. Ver entre otras las sentencias C-221 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-700 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo... En otras ocasiones ante la ausencia de dicha excepcionalidad no ha accedido a modular dichos efectos. Ver entre otras las sentencias C-756/02 y C-245/02 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sobre el mismo tema ver el auto 311/01 M.P. Jaime Araujo Rentería.*

<sup>49</sup> [33] *Ver sentencia C-619/03 M.P. Clara Inés Vargas Hernández...*

<sup>50</sup> [34] *Ver por ejemplo la sentencia C-415/02 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet.*

<sup>51</sup> Corte Constitucional, sentencia C-243 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.



adelantado contra la Universidad del Cauca en relación con el predio conocido como “El Naya”.

13.4. También es necesario tener en cuenta que, si bien la Unidad Nacional de Tierras Rurales invocó las normas de la pluricitada ley a efectos de justificar su competencia y los fundamentos de sus decisiones para la extinción del dominio que sobre el predio “El Naya”, también es verdadero que aún continúan vigentes otras normas que, como la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, permiten que se prosiga el proceso de extinción de dominio en las condiciones en que, como se verá más adelante, fue adelantado por la UNAT en momentos en los que su competencia para esos efectos no era puesta en duda.

13.5. Por manera que no es cierto que los actos administrativos demandados hayan perdido su fundamento normativo, pues en ausencia de la Ley declarada inexecutable por la Corte Constitucional, existían otras normas que posibilitaban adelantar el trámite de extinción de dominio, en las condiciones en que ello se hizo por la Unidad Nacional de Tierras Rurales –UNAT–. En todo caso, la inexecutableidad decretada en la sentencia C-175 de 2009, según se vio, no tiene virtud para afectar situaciones anteriores a dicha providencia, entre ellas el



trámite objeto de revisión en el *sub lite*.

14. En quinto lugar, frente a la supuesta **falta de notificación** de los actos preparatorios por medio de los cuales la Unidad Nacional de Tierras Rurales ordenó la práctica de unas visitas en el predio “El Naya”, encaminadas éstas a verificar las condiciones de explotación de dicho bien inmueble, la Sala considera que el aludido reproche de ilegalidad –al igual que los demás– tampoco tiene vocación de prosperar, pues las pruebas del expediente señalan que fueron debidamente publicitados los actos relacionados con el decreto y la práctica de las pruebas en vía gubernativa, que es lo exigido por la normatividad aplicable. Del mismo modo, debe tenerse en cuenta que la formalidad aludida está reservada única y exclusivamente para los casos de inspecciones oculares o dictámenes periciales practicados por solicitud de la persona afectada, lo que implica que la solicitante en revisión no puede alegar su pretermisión, máxime cuando se trata de medios de convicción que no fueron solicitados por ella en sede administrativa.

14.1. Al respecto, lo primero que debe tenerse en cuenta es que la jurisprudencia de la Sección Tercera ha dicho que, para garantizar el derecho de defensa de los intervinientes en el trámite de extinción de dominio agrario,



es suficiente con que la autoridad administrativa competente notifique a los interesados los actos administrativos en los que se ordena la práctica de las correspondientes pruebas, cosa que, según se verá, se cumplió en el presente caso. Sobre este punto, se dijo en la sentencia del 22 de julio de 2009:

*Aclara la Sala que si bien las normas analizadas no dicen nada acerca de la notificación de la práctica de las pruebas respectivas, lo cierto es que con el fin de garantizar el derecho fundamental al debido proceso y, por tanto, brindarles la oportunidad real y efectiva de participar en la práctica de las mismas y ejercer su derecho de contradicción, a los interesados debían notificarse los actos mediante los cuales se ordenara practicar alguna prueba, en cuanto hubieren sido notificados personalmente del acto de apertura del respectivo procedimiento administrativo. Agotada la etapa probatoria, el Instituto debía decidir si la medida de extinción era procedente o no, decisión que podía ser objeto del recurso de reposición o de la acción de revisión, los cuales suspenderían la ejecución del acto respectivo<sup>52</sup>.*

14.1.1. En efecto, en relación con la publicitación de los actos relacionados con el recaudo probatorio en la sede administrativa, en el proceso aparece acreditado que la resolución n.º 001089 del 11 de septiembre de 2006, que

---

<sup>52</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Tercera–, sentencia del 22 de julio de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicación n.º 11001-03-26-000-2001-00048-01(21138), actor: Sociedad Fernando A. García y Cía. Ltda., demandado: Instituto Colombiano de Reforma Agraria.



dio apertura al trámite de extinción de dominio y que otorgó a las personas afectadas la oportunidad para que solicitaran la práctica de pruebas, fue notificada personalmente al representante legal de la Universidad del Cauca –párr. 8.9.1–. En tal oportunidad, la mencionada entidad educativa formuló recurso de reposición y allegó las pruebas que consideró pertinentes para demostrar que el predio sí estaba siendo explotado, o que su explotación se estaba viendo obstaculizada por situaciones de orden público, pero en modo alguno solicitó la práctica de visitas o dictámenes periciales –párr. 8.10–.

14.1.2. Ahora bien, también debe tenerse en cuenta que en el marco del trámite de titulación colectiva adelantado por el Consejo Comunitario de la Cuenca del río Naya – párrs. 8.3 y sgts–, cuya ocurrencia en el tiempo fue anterior al procedimiento que hoy se revisa, también se informaron debidamente las diligencias y visitas efectuadas para comprobar que el lote “El Naya” no estaba siendo aprovechado por la Universidad del Cauca sino que, por el contrario, allí hacían presencia comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes. Para tal efecto, el informe titulado *“Los derechos territoriales de las comunidades negras e indígenas de la cuenca del río Naya y su relación con los terrenos de propiedad de la Universidad del Cauca ubicados en la misma cuenca en jurisdicción de los*



*departamentos del Valle y del Cauca*”, fue puesto en conocimiento de todos los sujetos interesados –entre ellos la Universidad del Cauca– mediante la resolución n.º 0051 del 23 de junio de 2000, que fue notificada por edicto fijado en varias inspecciones de policía de la región y en la sede del INCORA ubicada en Buenaventura –párr. 8.5–.

14.1.3. En ese orden, la Sala considera que no es cierta la afirmación que se hace en el libelo introductorio, con la que se pretende insinuar que a la demandante se le pretermitieron oportunidades para la práctica de pruebas – o para ejercer su derecho de defensa– y, antes bien, lo que se aprecia es que la Universidad del Cauca estuvo presente a todo lo largo del trámite administrativo, en el cual allegó numerosas pruebas, aunque se abstuvo solicitar la práctica de visitas y dictámenes periciales.

14.2. En todo caso, la Sala aprecia que en la normatividad relacionada con el trámite de extinción de dominio agrario, fijada en el artículo 53 de la Ley 160 de 1994 y reglamentada por el Decreto 2665 de 1994, no se estipuló una obligación a cargo de la entidad directora del trámite, que consistiera en informar con anterioridad a los propietarios de los lotes, acerca de la realización de las averiguaciones previas relacionadas con su explotación



agraria<sup>53</sup>, deber este que fue consagrado sólo en relación con la inspección ocular y los dictámenes periciales que eventualmente se practicaran por solicitud de los particulares afectados con el trámite.

14.2.1. Al respecto, aunque se trata de normas que se volverán a reseñar más adelante en la presente providencia, la Sala considera que es pertinente en este punto tener en cuenta los preceptos que están referidos a la práctica de inspecciones oculares y dictámenes periciales decretados por solicitud de los particulares afectados con el proceso de extinción de dominio. Dicha reglamentación, que está contenida en los artículos 12 y siguientes del aludido decreto, dispone un régimen especial de publicidad para las pruebas de inspección o peritaje solicitadas por los intervinientes en sede administrativa, regulación cuyos aspectos relevantes para los reparos formulados por la universidad demandante, son los que pasan a explicarse.

---

<sup>53</sup> Las averiguaciones previas que puede adelantar la autoridad agraria con miras a contemplar la posibilidad proseguir un trámite de extinción de dominio, están reguladas por lo dispuesto en el artículo 7º del Decreto 2665 de 1994, en los siguientes términos: “**ART. 7º.-** Información previa. Para adelantar el procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio y dictar la resolución que inicie las diligencias respectivas, el Instituto deberá obtener previamente una información sobre la propiedad, el estado de tenencia, de explotación o de abandono en que se encuentre el predio. Para el efecto, podrá disponer:” // (...) “**c)** La práctica de una visita previa al inmueble, de la cual dejará constancia en un acta, y las demás diligencias que se consideren necesarias para confrontar los documentos que lo identifican con los linderos físicos y, especialmente, para establecer sobre el terreno el estado de explotación económica y tenencia, el cumplimiento de las disposiciones, conservación, mejoramiento y utilización racional de recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente...”.



14.2.1.1. El numeral 4º del artículo 53 de la Ley 160 de 1994<sup>54</sup> y el 12 del Decreto 2665 de 1994<sup>55</sup>, disponen que la carga de la prueba relacionada con la explotación económica del predio –y otras circunstancias atinentes a su debido aprovechamiento–, corresponde al propietario del bien objeto del trámite, circunstancia esta que justifica el hecho de que se establezcan circunstancias procesales especiales, en los casos en los que es el interesado quien solicita la práctica de un dictamen pericial o de una inspección ocular. En interpretación de esta norma, y de las que se mencionarán después, el Consejo de Estado manifestó en la ya referida sentencia del 22 de junio de 2009, lo siguiente:

*Pues bien, el artículo 24 de la Ley 135 de 1961 establecía que en las diligencias administrativas de extinción del dominio que se siguieren ante el Instituto la carga de la prueba sobre la explotación económica del fundo o de una parte de él correspondía al propietario del mismo, quien podía demostrar que había explotado económicamente las tierras con cultivos agrícolas durante la práctica de una inspección ocular solicitada por éste en la cual los peritos indicarían claramente el estado del terreno, especificando si*

---

<sup>54</sup> “**ART. 53.-** (...) **4.** Tanto en las diligencias administrativas de extinción del derecho de dominio como en los procesos judiciales de revisión, la carga de la prueba corresponde al propietario”.

<sup>55</sup> “**ART. 12.-** Carga de la prueba. En las diligencias administrativas de extinción del dominio que adelante el Instituto y en los procesos judiciales que se sigan como consecuencia de las mismas, la carga de la prueba sobre la explotación económica del predio... corresponde al propietario. Incumbe igualmente al propietario probar la fuerza mayor o el caso fortuito alegado”.



*la vegetación original espontánea había sido objeto de desmonte y destronque y qué cultivos existían en dicho terreno en ese momento o si había señales evidentes de que él hubiere estado sometido antes a una explotación agrícola regular; si en el momento de la diligencia se advirtiera la inexistencia de los cultivos y el propietario insistiere en la explotación ejercida por él, entonces debía aportar como pruebas las declaraciones de renta, los contratos de prenda agraria o los libros contables que sirvieran de fundamento a dicha afirmación.*

*De lo anterior, se observa que la exigencia de la inspección ocular con la intervención de peritos estaba contemplada para aquellos casos en los cuales el propietario hubiere asumido la carga probatoria de la explotación e intentare probarla, sin embargo la ley nada dijo para aquellos eventos en los cuales el propietario guardara silencio y no solicitare la práctica de prueba alguna, tal y como ocurrió en el caso concreto, supuesto que fue reglamentado mediante la expedición del Decreto 1577 de 1974, el cual contempló, en aras de buscar la verdad real acerca del estado de explotación del bien y con el fin de garantizar los derechos de los propietarios que ejercieran alguna actividad económica en el predio, la práctica de una diligencia de alindación de zonas, cuyo objeto no era otro que el de establecer el estado de explotación del bien, diligencia que en este caso se practicó en distintas oportunidades con la intervención de funcionarios expertos del INCORA y en ninguna de las cuales el propietario se hizo presente ni aportó documento alguno que diera cuenta de la explotación del bien<sup>56</sup>.*

---

<sup>56</sup> Providencia ya citada precedentemente en la nota al pie n.º 52 de la presente providencia. Los datos de referencia del pronunciamiento, son los siguientes: Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de julio de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicación n.º 11001-03-26-000-2001-



14.2.1.2. La solicitud de pruebas, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 *ibídem*<sup>57</sup>, debe realizarse dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de la resolución de apertura del trámite, y corresponde al solicitante sufragar los costos que implique el recaudo de los medios de convicción por él solicitados, según lo preceptúa el párrafo del mismo artículo, previsión esta que concuerda con la regla general fijada en otra norma antes comentada, de acuerdo con la cual el *onus probandi* recae sobre el propietario del lote.

14.2.1.3. El artículo 14<sup>58</sup> regula las condiciones en que

---

00048-01(21138), actor: Sociedad Fernando A. García y Cía., demandado: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

<sup>57</sup> “**ART. 13.- Solicitud de pruebas. Términos.** Dentro de los tres días siguientes al de la ejecutoria de la providencia por la cual se inicia el procedimiento de extinción, podrá solicitarse por el propietario... la práctica de las pruebas, o aportarse las que, de acuerdo con la ley, sean conducentes y pertinentes, hasta la fecha en que se practique la diligencia de inspección ocular, sin perjuicio de las que se lleven a cabo en esta actuación. No obstante, podrán aportarse al procedimiento, hasta antes de entrar el expediente al despacho para decisión de fondo, aquellas pruebas documentales que no requieran verificación sobre el terreno y sean conducentes y pertinentes para comprobar la explotación económica del predio, o el estado de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente ajustado a la ley, o el cumplimiento de las normas sobre reserva agrícola o forestal previstas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos, o demostrar la inexistencia de la causal para decretar la extinción del derecho de dominio en cualquier caso previsto en la ley reglamentada. Fuera de las pruebas que soliciten las personas vinculadas al proceso y el Ministerio Público Agrario, el Instituto podrá decretar de oficio las que considere necesarias, siempre que, en todo caso, los términos probatorios no excedan de treinta (30) días hábiles” // “**Parágrafo.** Cuando la prueba de la inspección ocular sea solicitada por el propietario o el titular de algún derecho real sobre el inmueble, ésta se practicará a su costa...”.

<sup>58</sup> “**ART. 14.- Decreto y práctica de las pruebas.** Dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término a que se refiere el artículo anterior, el Instituto decretará las pruebas solicitadas, o las que de oficio deban realizarse. La diligencia de inspección ocular que deberá practicarse dentro del procedimiento de extinción del derecho de dominio a solicitud de la parte interesada, se realizará con la intervención de dos (2) peritos, que se designarán mediante sorteo. Cuando la cusa para la iniciación del procedimiento de extinción sea alguna de las establecidas en los numerales 2 y 3 del



debe efectuarse la práctica de la diligencia de inspección ocular decretada a solicitud de la parte interesada, así como también reglamenta los eventos en los que la verificación tenga que ver con el indebido aprovechamiento del predio rural, o cuando se trata de la inobservancia de las normas de conservación ambiental. Allí se dice que, en los aludidos eventos, la diligencia de inspección ocular debe ordenarse mediante una providencia en la que se indique el momento de su iniciación.

14.2.2. Efectuado el análisis de la normatividad antes aludida, la Sala observa que es diferente la reglamentación relacionada con las averiguaciones previas que hace la administración agraria con miras a la extinción del dominio, de aquella aplicable a las inspecciones oculares o dictámenes periciales que se practican a solicitud de la parte interesada, y sólo en este último caso se establecen rigurosos requisitos relacionados con la presencia de los intervinientes procesales en las respectivas diligencias, así como el traslado de los informes surgidos de las mismas.

14.2.3. Esa diferenciada regulación de ambos aspectos –

---

*artículo 2 de este decreto, la diligencia de inspección ocular se practicará por dos (2) funcionarios calificados del Ministerio del Medio Ambiente, o de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el municipio de ubicación del inmueble, según las resultas del sorteo de peritos. La diligencia de inspección ocular se ordenará mediante auto, en el que se señalará fecha y hora para iniciarla, en el cual se determinará el valor para cubrir el costo de la diligencia, se dispondrá el sorteo de los peritos o funcionarios calificados que habrían de intervenir y se especificarán los asuntos o aspectos respecto de los cuales versará la diligencia”.*



las averiguaciones previas de la administración y las pruebas que se practican a instancias del afectado—, es razonable a la luz de una comprensión teleológica de las normas relacionadas con el trámite de extinción de dominio, en el entendido de que lo que se busca con el mismo es propiciar el adecuado aprovechamiento de la propiedad rural, que se ve afectado cuando en el campo existen terrenos ociosos en manos de personas que no los explotan y, al mismo tiempo, existen comunidades rurales o campesinos que carecen de las tierras necesarias para habitar y laborar. Dichos objetivos están contemplados en el artículo 1º de la Ley 160 de 1994, que es del siguiente tenor:

**ART. 1º.-** *Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta ley tiene por objeto:*

**Primero:** *promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.*

**Segundo:** *reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y*



*mujeres campesinas de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas, jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.*

*(...)*

**Quinto:** *fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvo-agropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización...*

*(...)*

**Noveno:** *regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer zonas de reserva campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.*

**Parágrafo.** *Los fines que este artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente ley...*

14.2.4. A la luz de dicha teleología, es razonable que al propietario no se le advierta acerca de las averiguaciones previas a la iniciación del trámite de extinción de dominio, en el entendido de que con ello podrían propiciarse intentos de ocultar las verdaderas circunstancias de explotación del predio, con lo que se estaría protegiendo



una situación que no debería tener amparo legal, como lo es el estado ocioso de un inmueble rural. Del mismo modo, es claro que la aludida hermenéutica no plantea menoscabo alguno al derecho de defensa de los afectados con el trámite pues, como acaba de estudiarse, las partes cuentan con la posibilidad de solicitar nuevos peritajes e inspecciones, en cumplimiento de la carga probatoria que, por virtud de lo establecido en la normatividad pertinente, recae sobre ellos.

14.3. De conformidad con lo anterior, la Sala considera que no es cierto el cargo que respecto a este punto fue formulado por la universidad demandante en revisión, pues es claro que todos los actos por medio de los cuales se propició la práctica de pruebas en sede administrativa, fueron debidamente notificados a la Universidad del Cauca quien, en todo caso, no solicitó la práctica de inspecciones oculares o de dictámenes periciales, cuya realización requiriera la presencia de las partes interesadas.

15. En sexto lugar, al revisarse los fundamentos fácticos y jurídicos de los actos administrativos demandados, la Sala encuentra que el estado de nula explotación del predio “El Naya”, es una circunstancia que legalmente da lugar a **la procedencia de la extinción de dominio**, tal como se decidió en los actos administrativos que fueron expedidos por la Unidad Nacional de Tierras rurales, y que son



materia de examen en el presente trámite contencioso. En efecto, la Universidad del Cauca no cumplió con la carga de evidenciar la existencia de actividad alguna relacionada con el potencial agrícola o pecuario del inmueble rural y, antes bien, las pruebas recaudadas señalan que el inmueble estaba siendo artesanalmente aprovechado por comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes, entre ellas el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya, quien en el presente juicio actúa defendiendo la legalidad de las decisiones administrativas acusadas.

15.1. Al respecto, lo primero que debe tenerse en cuenta es que las circunstancias que dan lugar a adelantar el proceso de extinción de dominio respecto de un inmueble rural, están descritas tanto en la Ley 200 de 1936 “sobre el régimen de tierras”, como en la Ley 160 de 1994 –y su Decreto Reglamentario 2665 de 1994–. Dicha normatividad, cuyo contenido analizará la Sala en los párrafos subsiguientes, tiene que ver con la falta de explotación agrícola del predio, para efectos de lo cual el legislador establece cuáles son aquellas actividades que pueden considerarse como propias del aludido aprovechamiento.

15.1.1. La Ley 200 de 1936, por un lado, dispuso en su artículo 1º aquellas actividades que se entienden como de



explotación agrícola y que, por tanto, impiden que se efectúe una extinción de dominio sobre el bien que esté siendo objeto de ellas. El texto de la norma es el siguiente:

**ART. 1º.-** [modificado, artículo 2º de la Ley 4ª de 1973] *Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.*

*El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este artículo.*

15.1.2. El artículo 2º *ibídem* dispone que se presumen baldíos los predios que no estén siendo explotados con las actividades aludidas<sup>59</sup>, y en el artículo 6º se consagra en

---

<sup>59</sup> “**ART. 2.-** Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior”.



favor de la Nación la acción de extinción de dominio, la cual se ejerce respecto de los bienes que permanezcan ociosos o incultos durante un periodo de 3 años o más, salvo que se acrediten circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito. El texto de esta última norma, en lo pertinente, es el siguiente:

**ART. 6º.-** [modificado, artículo 3º de la Ley 4ª de 1973] *Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1 de esta ley, durante tres (3) años continuos contados a partir de la vigencia de la presente ley, salvo fuerza mayor o caso fortuito.*

*El lapso de inactividad causado por fuerza mayor o caso fortuito interrumpirá, en favor del propietario, el término que para la extinción del derecho de dominio establece el presente artículo.*

**Parágrafo.** *Lo dispuesto en este artículo no se opone a la declaratoria de extinción de dominio, cuando a la fecha en que empiece a regir la presente norma, hubiere transcurrido un lapso de diez (10) años de inexplotación del inmueble...*

15.1.3. La varias veces referida Ley 160 de 1994, por su parte, en su artículo 52 remite a la Ley 200 de 1936, para efectos de establecer cuáles son las circunstancias que permiten calificar de ociosos o incultos ciertos bienes rurales, y dispone que los mismos podrán ser objeto del



mismo proceso de extinción de dominio que ya había sido regulado en la ley antigua. Su redacción es la siguiente:

**ART. 52.-** *Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mantenimiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes.*

*También será causal de extinción del derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos. El procedimiento respectivo se iniciará de oficio o a solicitud de la autoridad competente.*

*Lo dispuesto en este artículo no se opone a la declaratoria de extinción del dominio cuando, a la fecha en que empiece a regir esta ley, hubiere transcurrido un lapso de tres (3) años de inexploración del inmueble, o si dicho término se cumpliera dentro de la vigencia de esta norma.*

*Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a la Ley 200 de 1936.*



*El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria tendrá a su cargo adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado sobre predios rurales según lo previsto en la presente ley.*

15.1.4. En el artículo 55 *eiusdem* se precisa que, si en determinado terreno rural se presenta colonización y aprovechamiento por parte de personas diferentes al propietario, ello no puede ser entendido como un aprovechamiento del predio, a menos de que se trate de colonos que reconozcan algún vínculo de dependencia con quien ostenta derecho de dominio sobre el bien. En palabras de la norma:

***ART. 55.-*** *Lo cultivado por colonos que no hayan reconocido vínculo de dependencia con el propietario, o autorización de este, no se tomará en cuenta para los efectos de demostrar la explotación económica de un fundo.*

15.1.5. El artículo 58, por su parte, vuelve a remitir a las previsiones del artículo 1º de la Ley 200 de 1936, para establecer las circunstancias en las que se puede concluir que un bien permanece inexplorado, agregando que las actividades de aprovechamiento deben tener una antigüedad superior a un año, circunstancia ésta que debe ser demostrada por quien ostenta el dominio del bien objeto del trámite de extinción del derecho de dominio:



**ART. 58.-** *Para efectos de lo establecido en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936, se considera que hay explotación económica cuando ésta se realiza de una manera regular y estable.*

*Es regular y estable la explotación que al momento de la práctica de la inspección ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada, siendo del cargo del propietario la demostración de tales circunstancias.*

*La simple tala de árboles, con excepción de las explotaciones forestales adelantadas de conformidad con lo dispuesto en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, no constituye explotación económica.*

15.1.6. El régimen normativo antes señalado fue reiterado en la reglamentación obrada mediante el ya varias veces aludido Decreto 2665 de 1994, en sus artículos 2º, 3º y 4º:

**ART. 2º.-** *Causales de extinción del derecho de dominio. Será procedente la declaración administrativa de extinción del derecho de dominio o propiedad en los siguientes casos:*

*1. Respecto de los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer la posesión en las condiciones previstas en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos. Lo dispuesto en este numeral no impide la declaratoria de extinción del derecho de dominio, cuando a la fecha de promulgación de la Ley 180 de 1994 hubiere transcurrido un lapso de tres (3) años de inexploración del inmueble, o si ese*



*término se cumpliere dentro de la vigencia de esta norma. Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a la Ley 200 de 1936...*

*(...)*

**ART. 3º.-** *Justificación de la inexplotación. No habrá lugar a las declaratorias de extinción de dominio previstas en el artículo anterior, cuando las causales obedezcan a hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito, según lo previsto en la Ley 95 de 1890.*

**ART. 4º.-** *Suspensión del término para la extinción del dominio. El término para la extinción del derecho de dominio no corre cuando la falta de explotación económica del predio se deba a hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito y mientras tal situación subsista. Pero su ocurrencia no libera al propietario de la obligación de demostrar una explotación económica regular y estable anterior a la época en que sobrevinieron tales hechos.*

15.1.7. De conformidad con la normatividad antes revisada, la Sala observa que, una vez que la administración agraria emprende un trámite de extinción del derecho de dominio, dicha consecuencia sólo puede ser evitada cuando el particular –o la entidad pública propietaria fiscal– cumple con la carga de demostrar que el predio rural sí ha sido explotado, entendiéndose por esto último aquellas actividades que tengan que ver con el potencial económico agropecuario del bien –tales como las



plantaciones, sementeras, ocupación con ganado, entre otras—, siempre y cuando las mismas se hayan realizado por un periodo de más de un año anterior a la comprobación del estado del predio por la administración agraria. Del mismo modo, para que sea improcedente la extinción del dominio, la entidad pública o el particular sujetos al trámite, podrán evidenciar que la falta de aprovechamiento del lote no se ha prolongado por más de tres años, o que es debida a circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.

15.2. Aplicados los anteriores criterios normativos a los hechos acreditados en el *sub examine*, la Sala observa que el predio conocido como “El Naya” ostentaba todas las circunstancias que eran necesarias para que sobre el mismo fuera procedente la extinción del dominio, y lo cierto es que la Universidad del Cauca –en su calidad de titular del bien– se abstuvo de demostrar que sí existía un aprovechamiento, o que la falta de explotación se debió a circunstancias ajenas a su voluntad –fuerza mayor o caso fortuito–.

15.2.1. Al respecto se demostró que en las tierras de la Universidad del Cauca, habitan ancestralmente comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes que tienen un asentamiento que, en el caso de estas



últimas, se remonta a la época de las explotaciones mineras del siglo XVII, tiempo durante el cual los esclavos empleados en dichas actividades de extracción, tendían a asentarse en las cuencas, selvas y montañas presentes en la región de “El Naya”. Ello pudo establecerse a partir del informe titulado *“Los derechos territoriales de las comunidades negras e indígenas en la cuenca del río Naya y su relación con los terrenos de propiedad de la Universidad del Cauca ubicados en la misma cuenca en jurisdicción de los departamentos del Valle y del Cauca”*, en el que se hace una descripción detallada de los pobladores de la zona –párr. 8.5–, con unos datos que fueron plenamente confirmados *in situ* por los funcionarios del INCODER entre los días 6 y 14 de diciembre de 2007 – párr. 8.9.3–. Tal circunstancia sirvió de fundamento para que **el Consejo Comunitario de la cuenca del río Naya solicitara la titulación colectiva de las tierras, aduciendo para tal efecto varias pruebas que demuestran la existencia de un asentamiento ancestral en el terreno** – párr. 8.3–, lo que es una circunstancia que se torna irrefutable al observar también el contenido del informe titulado *“Los derechos de propiedad de la Universidad del Cauca, frente a las demandas territoriales de las comunidades negras, indígenas y campesinas en la hoya hidrográfica del río Naya”* –párr. 8.9.4 y sgts--.



15.2.2. Del mismo modo, se evidenció que la Universidad del Cauca no hacía presencia en la zona, pues en las diligencias adelantadas por la administración agraria no se mencionaron estructuras, cultivos o ganado pertenecientes a la entidad hoy solicitante en revisión. Antes bien, se puso de presente la existencia de una agricultura artesanal y sostenible desarrollada por las comunidades afrodescendientes e indígenas, quienes denotaron la existencia de un arraigo con el terreno y, además, no reconocieron el dominio sobre el predio ni dependencia laboral respecto de la mencionada institución educativa – párr. 8.9.3–.

15.2.3. Y precisamente ese abandono estatal es el que ha propiciado que en la zona de “El Naya” ocurrieran lamentables hechos de violencia, tales como la masacre efectuada en el año 2001 por grupos paramilitares del bloque “Calima” de las Autodefensas Unidas de Colombia, crudamente reseñada por la Defensoría del Pueblo en la resolución n.º 009 del 9 de mayo de 2001 –párr. 8.4–, en la que se dice que “... *la región de El Naya se encuentra habitada en forma preponderante por comunidades indígenas, negras y, en menor medida, por comunidades campesinas...*”, y en la que se concluye que la presencia de grupos armados ilegales en dicha cuenca, es consecuencia del abandono por parte de los organismos



administrativos del Estado.

15.2.4. Ahora bien, las actividades con base en las cuales pretende la demandante demostrar la existencia de un aprovechamiento del predio “El Naya”, no tienen virtud para impedir la extinción del derecho de dominio, pues ninguna de ellas tiene que ver con el potencial agropecuario del lote y, además, todas se adelantaron en épocas diferentes a la de los tres años anteriores a la iniciación de la fase administrativa del trámite de extinción de dominio. En efecto, el último contrato de explotación minera fue suscrito en 1986 y, además, dicha actividad no se encuadra con lo dispuesto en la Ley 200 de 1936 –y normas concordantes–, reparo éste que puede hacerse también respecto de la promoción de estudiantes de la región –párr. 8.10.2– y el pago de los tributos cuya causa es la existencia del derecho de dominio sobre el predio – párr. 8.10.4–. Y frente a las actividades de conservación ecológica, si bien pueden estar amparadas por la normatividad aplicable dadas ciertas circunstancias, en el *sub lite* sólo se evidenció la existencia de unos planteamientos teóricos relacionados con la implementación de un corredor biológico, pero no llegó a probarse la puesta en práctica del mismo –párr. 8.10.3–.

15.2.5. Tampoco se pasan por alto las causales de



justificación alegadas por la Universidad del Cauca como explicación del abandono predio, fundamentadas en la presencia de grupos armados ilegales en el sector, lo que supuestamente ha impedido la adecuada utilización del lote. Al respecto, en el proceso se demostró la ocurrencia de hechos de violencia en el año 2001, según pudo establecerse a partir de la resolución n.º 009 del 9 de mayo de 2001 expedida por la Defensoría del Pueblo –párr. 8.4– y los documentos relacionados con la investigación penal adelantada con motivo de tales acontecimientos –párr. 8.10.1–, pero lo cierto es que no logró evidenciarse que las incursiones armadas estuvieran dirigidas contra la entidad educativa y, por el contrario, lo que quedó claro es que las únicas víctimas de tales conductas delictivas fueron las comunidades afrodescendientes, campesinas e indígenas que sí hacen presencia en “El Naya” desde hace varios años.

15.2.6. Todo lo anterior sumado a la ausencia de sindéresis en las alegaciones de la propietaria del lote, quien sostiene que sí ha realizado labores de explotación en el predio y, al mismo tiempo, asevera que están probadas unas condiciones de fuerza mayor – representadas en un orden público alterado– que han impedido tal aprovechamiento, lo que denota falta de coherencia en los argumentos con los que la Universidad



del Cauca pretende defender su derecho de dominio sobre el predio “El Naya”, punto en el cual la Sala concuerda con lo dicho en los escritos de oposición al libelo introductorio.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

15.2.7. Antes bien, en contraste con los reparos hechos por la Universidad demandante –los cuales no tienen vocación de prosperidad según lo expuesto–, la Sala resalta el loable objetivo perseguido por la administración agraria con la realización del proceso de extinción de dominio, pues en las resoluciones y en los estudios se insinúa que con ello se busca dar cumplimiento a la labor de redistribución de la propiedad rural y la promoción del bienestar social de las comunidades afrodescendientes –y demás pobladores– que habitan la cuenca del río Naya, lo cual está en concordancia con lo establecido en la Ley 70 de 1993<sup>60</sup>, en los siguientes términos:

***ART. 1º.- La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en zonas rurales***

---

<sup>60</sup> “Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política”. De conformidad con lo establecido en la mencionada norma transitoria: “**ART. TRANS n.º 55.-** Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la presente Constitución, el congreso expedirá, previo estudio por parte de una comisión especial que el Gobierno creará para tal efecto, una ley que les reconozca a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley.” // “En la comisión especial de que trata el inciso anterior tendrán participación en cada caso representantes elegidos por las comunidades involucradas.” // “La propiedad así reconocida sólo será enajenable en los términos que señale la ley.” // “La misma ley establecerá mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social”.



*ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.*

*De acuerdo con lo previsto en el párrafo 1º del artículo transitorio 55 de la Constitución Política, esta ley se aplicará también en las zonas baldías, rurales y ribereñas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en esta ley.*

15.2.8. En concordancia con esa finalidad normativamente establecida, la Oficina Asesora Jurídica de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, cuando libró el oficio calendado el 25 de junio de 2008 –párr. 8.8–, fue enfática en aclarar que, una vez concluido el procedimiento de extinción de dominio ahora revisado, se procedería “... a reiniciar el proceso de titulación colectiva solicitado por el accionante, que podrá concluir con la titulación de una parte del terreno solicitado...”<sup>61</sup>, finalidad esta que está

---

<sup>61</sup> Dicha aseveración es concordante con lo consignado en los varios informes recaudados como medio de prueba en la sede administrativa, en la medida en que



amparada por el ordenamiento jurídico en las normas recién reseñadas, y que se constituye en un argumento más para mantener la legalidad de las decisiones de extinción de dominio objeto de revisión<sup>62</sup>.

15.2.9. En todo caso, la Sala considera pertinente advertir que las pruebas del expediente indican que en el marco de las circunstancias de violencia e indeterminación de la propiedad, pudo haberse propiciado la adquisición de partes del terreno por explotadores particulares, así como la constitución de hipotecas y demás gravámenes, tal como se hizo constar en el ya referido informe titulado *“Los derechos territoriales de las comunidades negras e indígenas de la cuenca del río Naya y su relación con los terrenos de propiedad de la Universidad del Cauca”* –párr. 8.5–, cuando allí se dice que se pudo advertir la presencia de una sociedad de carácter privado que ha comprado *“... predios que, o eran de la Universidad del Cauca, o tenían*

---

todos ellos concuerdan en afirmar que el Consejo Comunitario de la cuenca del río Naya, cumple con las condiciones para obtener la titulación de las tierras en las que habita dicha comunidad. Al respecto pueden revisarse los siguientes informes: *“Informe para la titulación colectiva conforme a la Ley 70 de 1993...”* –párr. 8.3–, *“Los derechos territoriales de las comunidades negras e indígenas de la cuenca del río Naya y su relación con los terrenos de propiedad de la Universidad del Cauca ubicados en la misma cuenca en jurisdicción de los departamentos del Valle y del Cauca”* –párr. 8.5–, el informe de la visita practicada entre los días 6 y 14 de diciembre de 2007 –párr. 8.9.3– y el informe técnico titulado *“Los derechos de propiedad de la Universidad del Cauca, frente a las demandas territoriales de las comunidades negras, indígenas y campesinas en la hoya hidrográfica del río Naya”* –párr. 8.9.4–.

<sup>62</sup> Aspecto que también fue resaltado por la parte demandada al momento de contestar la demanda, cuando allí se afirmó que *“... con la posesión e inexploración del predio, se niega a las entidades competentes la posibilidad de adelantar planes de adjudicación de tierras, o de desarrollar proyectos productivos con las comunidades que ancestralmente lo habitan y que han tenido que padecer la violencia ampliamente conocida, por carencia absoluta de tierras...”* –párr. 4.5–.



*la calidad de baldíos reservados...*<sup>63</sup>. Dichas actividades no pueden considerarse compatibles con el debido aprovechamiento rural del predio y, además, están en contra de las normas sobre acceso a la propiedad agraria por parte de las comunidades afrodescendientes, tal como están estipuladas aquellas en la citada Ley 70 de 1993. Por tal razón, la Sala librará con la presente providencia un oficio dirigido a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de que tales entidades, en su calidad de integrantes del Ministerio Público<sup>64</sup>, ejerzan sus funciones de inspección y vigilancia respecto del trámite de titularización colectiva que desde hace más de 10 años es promovido por el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya y que, según la normatividad pertinente, deberá ser definitivamente resuelto con posterioridad a la expedición del presente fallo.

### 15.3. Por manera que, con las pruebas obrantes en el

---

<sup>63</sup> Dicha vicisitud también fue advertida por la Subsección “C” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, cuando en la sentencia del 20 de octubre de 2014 conoció de la legalidad de los actos por medio de los cuales se dio inicio al trámite de extinción de dominio que hoy se revisa por la subsección “B” –párr. 12.2–. En dicha providencia se dice que el predio “El Naya” “... *no estaba puesto al servicio de la población más, por el contrario, le ha sido de utilidad al centro educativo a efectos de realizar negocios jurídicos de particulares, tales como los de constituir una hipoteca en garantía de un empréstito...*”.

<sup>64</sup> El artículo 118 dispone que es función del Ministerio Público velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, tal como sigue: “**ART. 118.-** *El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas*”.



expediente, la Sala encuentra que la Unidad Nacional de Tierras Rurales pudo comprobar que en el presente caso se dieron todas las condiciones que hacían procedente el trámite de extinción de dominio, en especial las que tienen que ver con la falta de explotación del predio “El Naya”, razón por la cual no puede prosperar reproche alguno de los aludidos por la Universidad del Cauca en su escrito de introducción al litigio.

16. Finalmente, la Sala la no pierde de vista la posición de la Sección Tercera acerca de la naturaleza de la acción de revisión de los procedimientos administrativos de extinción de dominio agrario, en cuya jurisprudencia se ha fijado que, independientemente de los cargos establecidos en la acción de revisión, es necesario llevar a cabo **un estudio de todo el trámite** proseguido por la entidad competente, lo cual es uno de los rasgos que diferencian a la acción de revisión de la acción de nulidad, siendo que en esta última se estudian sólo los cargos que se hayan establecido en la demanda.

16.1. Al respecto, es pertinente tener presente el criterio fijado desde vieja data por la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, quien ha establecido que la acción de revisión sobre los actos de extinción de dominio agrario, no se estudia de la misma forma en que



se hace cuando se trata de una acción de nulidad, en la medida en que esta se determina por los cargos de invalidez alegados por la parte que promueve el mecanismo de control, mientras que en aquella se revisan todos los trámites que en sede administrativa condujeron a la expedición de las decisiones de extinción del derecho de dominio:

*Así las cosas, se tiene que contra las decisiones que deciden sobre la extinción de dominio privado sólo procede la acción de revisión. Lo anterior adquiere aún más sustento en el hecho de que el legislador, frente a una misma materia, esto es, la extinción del derecho de dominio privado, previó dos tipos de acciones diferentes dependiendo del momento procesal en que se encontrare el respectivo trámite. En efecto, el ordenamiento jurídico dispone que si se trata de controvertir el acto administrativo mediante el cual se hubiere dispuesto la iniciación de la diligencia administrativa de extinción de dominio procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho (num. 8 del art. 128 del C.C.A.<sup>65</sup>) de lo contrario, es decir si se trata del acto mediante el cual se declara extinguido el derecho de dominio agrario procede la acción de revisión (num. 9 art. 128 C.C.A.<sup>66</sup>).*

*Según lo anterior, en cuanto se consagraron dos acciones diferentes respecto de la misma materia*

---

<sup>65</sup> [7] Art. 128.- Num. 8: “De las acciones de nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, que inicien las diligencias administrativas de extinción de dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos”.

<sup>66</sup> [8] Art. 128.- Num. 9: “De las acciones de revisión contra los actos de extinción de dominio agrario o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos”.



*resulta claro que la intención del legislador fue la de disponer la procedencia única y exclusiva de la acción de revisión contra el acto que declare extinguido el derecho de dominio agrario, por lo cual quedó excluida, de esta manera, la posibilidad de controvertir dicho acto por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*Vale la pena señalar, en este sentido, que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es distinta de la acción de revisión, diferencias entre las cuales pueden enumerarse, por lo menos, las siguientes:*

*- Si bien mediante las dos acciones es posible declarar la nulidad de un acto administrativo, en el caso de la acción de nulidad y restablecimiento es necesario que el actor indique las normas violadas y explique el concepto de su violación (num. 4, art. 137 C.C.A.), mientras que en la acción de revisión no es indispensable que el impugnante formule cargo alguno de violación, en razón a que el juez competente, como su nombre lo indica, le corresponde revisar y comprobar que se ha cumplido estrictamente con la actuación reglada en las normas pertinentes. Sobre el particular, esta Sección ha señalado:*

*“En lo que respecta con el objeto **de la acción de revisión** de las actuaciones del INCORA que culminaron con la decisión administrativa de extinción del derecho de dominio, la ley asignó el conocimiento inicialmente a la Corte Suprema de Justicia; luego lo reasignó al Consejo de Estado <sup>(67)</sup>,*

---

<sup>67</sup> [9] Decreto ley 528 de 1964 literal e) del artículo 30; ley 1ª de 1968, artículo 7º inciso 1º; decreto ley 01 de 1984 artículo 128 numeral 7º, Ley 446 de 1998 artículo 36 que reformó, entre otros, el numeral 8º del artículo 128 del C.C.A.



*en única instancia, y con el objetivo de revisar si el trámite realizado por el INCORA se realizó de acuerdo a la ley, dado que dicha declaratoria de extinción no es una función administrativa discrecional. En la demanda de la acción de revisión no es necesario que el demandante haga cargos de violación, pues la ley impone al Consejo de Estado la revisión de la actuación administrativa desde el comienzo hasta la decisión definitiva, lo que implica la comprobación atinente a que el INCORA cumplió la actuación reglada que el legislador le impuso sobre el trámite administrativo de extinción del derecho de dominio. La actuación del Consejo de Estado tiene una connotación relevante cual es la de no tolerar ningún estado de injusticia: o que el demandante no debe perder su dominio o que lo perdió, a favor del Estado, por no haber cumplido con la función social de su explotación.”*

*“A este respecto en sentencia dictada el día 6 de mayo de 1969 esta Corporación dijo, entre otros, que “El procedimiento administrativo previo a la declaración sobre extinción del dominio está integrado por una cadena de actos, de ninguno de los cuales puede prescindir la administración, porque no se trata de una facultad discrecional sino reglada” (68).”*

*“El control judicial referido que se provoca mediante el ejercicio de la acción llamada “de revisión”. Dicho control tiene como característica el de ser previo a la ejecución*

---

<sup>68</sup> [10] Sentencia del 6 de mayo de 1969 (Anales del Consejo de Estado, Tomo LXXVI, Nos. 421, página 125.



*de la resolución de extinción de dominio y, por tanto, de impedir la materialización de la decisión administrativa de una de las siguientes maneras, o:"*

*“- **Temporalmente**, si la revisión se define no anulando el procedimiento de extinción y el acto de extinción; o”*

*“- **Absolutamente**, si la revisión se define no anulando dichas actuaciones”<sup>69</sup>.*

*- Por otra parte, mientras que la acción de nulidad y restablecimiento persigue impugnar la validez de un acto administrativo y como consecuencia de ello que se restablezca el derecho subjetivo lesionado<sup>70</sup>, en la acción de revisión no son acumulables solicitudes que no se relacionen, precisamente, con la “revisión” de las actuaciones administrativas adelantadas por el instituto competente, en ese entonces el INCORA, y que hubieren culminado con la extinción de dominio privado sobre un determinado predio agrario.*

*Lo anterior adquiere sustento en el hecho de que la acción de revisión tiene como finalidad verificar si la mencionada actuación administrativa se ajusta o no a la legalidad y, de otra parte, porque el ejercicio de esta acción y la admisión de la demanda suspenden la ejecución y obligatoriedad del acto administrativo que declara extinguido el derecho de dominio de la propiedad inmueble, por tanto, en el evento en el cual en el juicio de revisión se anulen dichas actuaciones no hay lugar a restablecer el derecho porque el*

---

<sup>69</sup> [11] Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 25 de enero de 2001. Exp: 9672, MP: María Elena Giraldo Gómez.

<sup>70</sup> [12] Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 16 de marzo de 2005. Exp: 27831, MP: María Elena Giraldo Gómez.



*acto administrativo no ha surtido efectos ni mucho menos procede alguna clase de indemnización de perjuicios<sup>71</sup>. Por el contrario, en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el acto administrativo surte todos sus efectos hasta tanto se profiera en su contra la declaratoria judicial de nulidad; cosa distinta es que la nulidad genere efectos hacia el pasado, como consecuencia de lo cual la situación respectiva deba retrotraerse a la establecida antes de que el acto anulado se hubiere proferido.*

*- Asimismo, mientras el término de caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es de 4 meses, los cuales se cuentan a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso, la acción de revisión deberá interponerse por el propietario dentro de los 15 días contados a partir del día siguiente de su ejecutoria y la misma solo procede respecto de determinados actos, expresamente contemplados en las normas especiales que regulan la materia.*

*Por consiguiente, dado que estas dos acciones difieren tanto en su naturaleza, como en su objeto y configuración, le corresponde al particular ejercer debidamente la acción que expresamente el legislador ha dispuesto para cada evento particular, así como también constituye tarea del juez, como director del proceso, velar para darle el trámite que concierne a la acción incoada<sup>72</sup> (negrilla del texto citado).*

---

<sup>71</sup> [13] *Auto del 25 de enero de 2001. Ibídem.*

<sup>72</sup> La sentencia ya fue citada con anterioridad en la nota al pie n.º 52. Los datos de referencia de la providencia, son los siguientes: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de julio de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, radicación n.º 11001-03-26-000-2001-00048-01(21138), actor: Sociedad Fernando A. García y Cía. Ltda., demandado: Instituto Colombiano de Reforma Agraria.



16.2. En ese orden, es necesario volver a traer a colación la norma de la Ley 160 de 1994 que establece el procedimiento administrativo para la extinción de dominio en materia agraria, cuyo texto es el siguiente:

**ART. 53.-** *En el estatuto que regule el procedimiento administrativo de extinción de dominio, además de las disposiciones que se consideren necesarias, se incluirán las siguientes:*

*1. La resolución que inicie el procedimiento será inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente. Quien adquiera derechos reales a partir de este registro, asumirá desde entonces las diligencias en el estado en que se encuentren.*

*2. Los términos probatorios no podrán exceder de treinta (30) días, distribuidos como indique el reglamento. La resolución sobre extinción de dominio deberá dictarse dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento del término probatorio.*

*3. Contra la resolución que declare que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio privado sólo proceden el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, según lo previsto en el numeral 8º del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. Durante los quince (15) días siguientes a su ejecutoria*



*permanecerá en suspenso la ejecución de la resolución que dicte el instituto, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de la providencia.*

*Si no se presenta la demanda de revisión en el término indicado, o si aquella fuere rechazada, o si la sentencia del Consejo de Estado negare la revisión demandada, el Instituto procederá a remitir a la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente, copia de las resoluciones que decretaron la extinción del dominio privado, para su inscripción y consecuente cancelación de los derechos reales constituidos sobre el fundo.*

*4. Tanto en las diligencias administrativas de extinción del derecho de dominio como en los procesos judiciales de revisión, la carga de la prueba corresponde al propietario.*

*5. En todos los procesos administrativos de extinción del derecho de dominio deberá practicarse una inspección ocular al predio intervenido por el Instituto. Cuando se trate de la causal prevista en la Ley 200 de 1936 y la presente Ley, los dictámenes serán rendidos por dos peritos que contrate el INCORA con personas naturales o jurídicas legalmente autorizadas para ello, pero la práctica, elaboración y rendición del experticio se someterá a las reglas establecidas en esta ley y lo que disponga el decreto reglamentario.*

*Cuando la causa que origine el adelantamiento del proceso administrativo de extinción de dominio esté relacionada con la violación de las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales*



*renovables y las de preservación del ambiente, o las aplicables a las zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios, los experticios se rendirán por dos funcionarios calificados del Ministerio del Medio Ambiente o de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el municipio de ubicación del inmueble, conforme a las reglas y metodología que para el efecto señale el reglamento.*

*6. Cuando se trate de probar explotación de la tierra con ganados, en superficies cubiertas de pastos naturales, será indispensable mostrar de manera suficiente la explotación económica o la realización de inversiones durante el término fijado para la extinción del dominio.*

16.3. El Gobierno Nacional reglamentó las disposiciones anteriores mediante el Decreto n.º 2665 de 1994, en el cual se establecieron las reglas para el adelantamiento del proceso de extinción de dominio, en cuya vigencia se expedieron los actos administrativos sobre los que versa la revisión de la referencia. El artículo 7<sup>o</sup>[73] dispone que es necesario que la entidad competente lleve a cabo una averiguación previa acerca del estado del predio sobre el que versa el trámite, y para que recaude la información relacionada con sus títulos de propiedad, ello con la finalidad de establecer la identidad de las personas que

---

<sup>73</sup> “**ART. 7º.-** Información previa. Para adelantar el procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio y dictar la resolución que inicie las diligencias respectivas, el Instituto deberá obtener previamente una información sobre la propiedad, el estado de tenencia, de explotación o de abandono en que se encuentre el predio...”.



podrían resultar afectadas con el trámite de extinción de dominio, así como también para ponderar las condiciones de aprovechamiento del predio. Dicho trámite se cumplió en el caso concreto, pues está demostrado que la administración agraria –representada en aquella época por el INCORA– llevó a cabo todas las averiguaciones necesarias para establecer si era procedente la iniciación del trámite, lo cual se hizo mediante la resolución n.º 001089 del 11 de septiembre de 2006, en cuyos antecedentes se hace mención de las averiguaciones llevadas a cabo para efectos de verificar las condiciones de aprovechamiento del lote –párr. 8.9.1–.

16.4. En el artículo 8º<sup>[74]</sup> se dispone que el trámite de extinción de dominio se inicia mediante resolución motivada en la que se expliquen las razones por las que se considera procedente la iniciación de la fase administrativa del procedimiento. Además, según lo dispuesto en el artículo 9º<sup>[75]</sup>, dicha resolución debe ser inscrita en la respectiva oficina de registro de instrumentos públicos, con

---

<sup>74</sup> “**ART. 8º.-** *Iniciación del procedimiento administrativo. Establecida la existencia de los presupuestos de hecho y los de orden legal para adelantar el trámite de extinción del derecho de dominio, el gerente general del Instituto o su Delegado, expedirá la resolución mediante la cual se ordenará su iniciación.*”

<sup>75</sup> “**ART. 9º.-** *Inscripción de la resolución. Para fines de publicidad, la resolución por la cual se inicia el procedimiento de extinción del dominio se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente. El registro se efectuará, a más tardar al día siguiente de la fecha de radicación de la resolución en la mencionada oficina. Los Registradores devolverán el original de la resolución al Instituto, con la respectiva constancia de anotación. A partir del registro de la resolución, las actuaciones administrativas que se adelanten producirán efectos frente a terceros y estos asumirán las diligencias en el estado en el que se encuentren.*”



el fin de que tenga publicidad y pueda surtir efectos frente a terceros. Dichos presupuestos también fueron cumplidos en el asunto que ocupa la atención de la Sala, pues se demostró que el trámite administrativo se inició mediante la resolución n.º 001089 del 11 de septiembre de 2006, donde se exponen con claridad los argumentos que condujeron a la administración agraria a considerar que el predio “El Naya” se encontraba abandonado por su propietaria.

16.5. Del mismo modo, consta en el plenario que, cuando fue notificado el aludido acto preparatorio, a la Universidad del Cauca se le informó de la posibilidad de formular un recurso de reposición que, una vez interpuesto por dicha institución, derivó en la confirmación horizontal de la decisión inicial. En dicho momento se dio oportunidad a los intervinientes –entre ellos la institución educativa– para que solicitaran la práctica de pruebas, o para que allegaran las que tuvieran en su poder –párr. 8.9.2–, lo cual es un medio de defensa que también fue utilizado por la hoy solicitante en revisión, quien allegó varios documentos que estaban en sus manos. Con todos esos trámites se dio cabal cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 11<sup>76</sup> y

---

<sup>76</sup> “**ART. 11.- Recursos.** Podrán interponer el recurso de reposición contra la resolución que inicia el procedimiento, en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo, el propietario del predio, las personas que tengan constituidos derechos reales sobre éste y el Agente del Ministerio Público Agrario, ante el mismo funcionario que profirió la resolución inicial.”



13<sup>77</sup> del decreto reglamentario bajo estudio.

16.6. En los ya reseñados artículos 14 y siguientes –párr. 14.2.1.2–, se establecen las reglas relacionadas con la práctica de la inspección ocular o de los dictámenes periciales cuya realización hubiere sido solicitada por los afectados con la posible extinción. No obstante, tal como antes se reseñó, en el presente caso la Universidad del Cauca no pidió el recaudo de los aludidos medios de convicción, razón por la cual las aludidas normas no entraron en operación.

16.7. De conformidad con lo establecido en el artículo 21<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> **ART. 13.-** *Solicitud de pruebas. Términos. Dentro de los tres (3) días siguientes al de ejecutoria de la providencia por la cual se inicia el procedimiento de extinción, podrá solicitarse por el propietario, las personas que acrediten derecho real sobre el inmueble, o los funcionarios o entidades a que se refiere a que se refiere el artículo 10 del presente decreto, la práctica de las pruebas, o aportarse las que, de acuerdo con la ley, sean conducentes y pertinentes, hasta la fecha en que se practique la diligencia de inspección ocular, sin perjuicio de las que se lleven a cabo en esta actuación. No obstante, podrán aportarse al procedimiento, hasta antes de entrar el expediente al despacho para decisión de fondo, aquellas pruebas documentales que no requieran verificación sobre el terreno, y sean conducentes y pertinentes para comprobar la explotación económica del predio, o el estado de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente ajustado a la ley, o el cumplimiento de las normas sobre reserva agrícola o forestal previstas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos, o demostrar la inexistencia de la causal para decretar la extinción del derecho de dominio en cualquier caso previsto en la ley reglamentada. Fuera de las pruebas que soliciten las personas vinculadas al proceso y el Ministerio Público agrario, el Instituto podrá decretar de oficio las que considere necesarias, siempre que, en todo caso, los términos probatorios no excedan de treinta (30) días hábiles...*

<sup>78</sup> **ART.21.-** *Decisión. El Instituto dispondrá de treinta (30) días hábiles, contados a partir del vencimiento del término probatorio para decidir, mediante resolución motivada expedida por la Gerencia General, si hay lugar o no a la declaratoria de extinción total o parcial del derecho de dominio. Si el propietario o interesados no hubieren solicitado pruebas, o por hechos u omisiones suyas las pedidas no se hubieren practicado, el Instituto podrá decidir el procedimiento con fundamento en las pruebas practicadas de oficio, o a solicitud del Agente del Ministerio Público Agrario. Si el Instituto se pronuncia en el sentido de declarar extinguido el derecho de dominio, en la resolución respectiva se señalará en forma clara y precisa el nombre y ubicación*



del decreto en mención, cuando se ha agotado el trámite probatorio referido en el mismo cuerpo normativo, la entidad correspondiente debe proceder a proferir el acto que resuelva sobre la extinción de dominio, decisión contra la que procede el recurso de reposición, y cuya ejecución permanecerá en suspenso durante los quince (15) días siguientes, término durante el cual podrá interponerse la acción de revisión para que el caso sea revisado en única instancia ante el Consejo de Estado. En el caso concreto, es claro que se dio cumplimiento a la norma aludida, pues la Universidad del Cauca interpuso recurso de reposición en contra de la resolución n.º 859 del 21 de julio de 2008 – párrs. 8.9.6 y sgts, y 8.9.7 y sgts.–, la cual fue confirmada mediante la resolución n.º 1367 del 17 de octubre del mismo año –párr. 8.9.8–, que son los actos contra los que se dirigió la demanda que dio origen al *sub iudice*.

16.8. Así las cosas, la Sala considera que en el caso concreto se cumplieron todos los pasos señalados en la normatividad antes citada, y no se observa irregularidad u omisión que pueda dar al traste con la legalidad del

---

*del predio, el área afectada por la declaración de extinción, y se ordenará, además, la cancelación de la inscripción de los títulos de propiedad, de los gravámenes hipotecarios y otros derechos reales constituidos sobre el inmueble, para lo cual se enviará a la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente, copia auténtica de las resoluciones que declaren y aprueben la extinción de dominio y demás derechos reales constituidos sobre el predio. Cuando se trate de una extinción parcial del dominio, en la mencionada resolución se consignarán, además, los linderos correspondientes a la parte del predio no afectada con la declaratoria de extinción, según lo determinado en el plano que se hubiere tenido en cuenta en la actuación”.*



proceso de extinción de dominio proseguido por la administración agraria en contra de la Universidad del Cauca.

## VI. Conclusión

17. Así las cosas, dado que no pueden prosperar los cargos de ilegalidad formulados en contra de los actos de extinción del derecho de dominio que la Universidad del Cauca tenía sobre el predio el Naya, y teniendo en cuenta además que el trámite en su fase administrativa cumplió con todos los pasos establecidos por la normatividad pertinente, entonces se impone mantener la legalidad de las resoluciones n.º 859 del 21 de julio de 2008 y n.º 1367 del 17 de octubre del mismo año. Del mismo modo, de conformidad con lo expuesto antes en relación con el proceso **de titularización colectiva adelantado por solicitud del Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya**, y teniendo en cuenta la difícil situación de violencia e indeterminación de la propiedad que viven las comunidades presentes en dicha zona –párr. 15.2.9–, se librará una admonición dirigida a la Procuraduría General y a la Defensoría del Pueblo para que supervisen el desarrollo del aludido trámite que actualmente se surte ante la administración agraria.



## VII. Costas

18. No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de ninguna de las partes o de los intervinientes procesales, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se proceda de esta forma.

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

## FALLA

**PRIMERO: NIÉGANSE** las súplicas de la demanda.

**SEGUNDO:** De conformidad con lo establecido en el aparte motivo de la presente providencia –párr. 15.2.9– **LÍBRENSE** sendos oficios dirigidos a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, con la



finalidad de que tales entidades, en su calidad de integrantes del Ministerio Público, ejerzan sus funciones de inspección y vigilancia respecto del trámite de titularización colectiva que desde hace más de 10 años es promovido por el Consejo Comunitario de la Comunidad Negra del río Naya.

**TERCERO:** Ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Presidente de la Sala

**STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO**

**DANILO ROJAS BETANCOURTH**