



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN TERCERA**  
**SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Bogotá, D. C., primero (1.º) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación:** 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
**Demandante:** Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
**Demandados:** Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
**Referencia:** Nulidad y restablecimiento del derecho

*Temas: Procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad – Procedencia y oportunidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho – Competencia del Incoder, hoy Agencia Nacional de Tierras – Título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal.*

1. La Sala decide, en única instancia, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho formulada por la Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional<sup>1</sup> en contra de la Nación –Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>2</sup> y el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), ahora Agencia Nacional de Tierras (ANT)<sup>3</sup>.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

2. El Incoder profirió las Resoluciones 4192 y 7133 de 2015, por medio de las cuales resolvió el procedimiento de clarificación de la propiedad de los predios que hacen parte de la isla de Tierra Bomba, en el sentido de declarar, frente a unos, que se acreditó su propiedad privada y, frente a otros, su condición de baldíos. En su demanda, la Armada Nacional cuestionó la legalidad de dichos actos y solicitó que permanezca el estado de cosas anterior a su expedición.

### **ANTECEDENTES**

#### **La demanda y las razones en las que se fundamenta**

3. Con el libelo introductorio<sup>4</sup> se formularon las siguientes pretensiones (se transcriben de forma literal, incluidos los posibles errores):

<sup>1</sup> En adelante, la Armada Nacional o la demandante.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, también el Ministerio de Agricultura o MADR.

<sup>3</sup> Cabe advertir que la titularidad de las competencias relativas a la administración de los bienes baldíos ha sido objeto de sucesivas modificaciones, de las cuales han hecho parte el INCORA –creado por la Ley 135/61 y suprimido por el Decreto 1292/03–, el INCODER –creado por el Decreto-ley 1300/03 y suprimido por el Decreto 2365/15– y la Agencia Nacional de Tierras– creada por el Decreto-ley 2363/15–, razón por la que, si bien varias de las normas atributivas de dichas competencias mencionan entidades hoy suprimidas, las referencias a ellas deben entenderse realizadas respecto de la entidad que, para el momento de la valoración de los hechos, era o es titular de aquellas (entendimiento que, además, ha sido establecido por los artículos 24 del Decreto-ley 1300/03 y 38 del Decreto-ley 2363/15).

<sup>4</sup> Folios 2 a 33, archivo “27\_ED\_Cuadernopal\_01cuadernoPrincipaldeFolio310a1572.pdf(.pdf) NroActua65”.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

*“1. Declarar nulos los siguientes Actos administrativos:*

*“Resolución administrativa No 4192 del 5 de agosto de 2015, ‘Por la cual se resuelve el procedimiento de clarificación de la propiedad sobre los predios que hacen parte de la ISLA DE TIERRA BOMBA, ubicada en la jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias, Departamento del Bolívar.*

*“Resolución administrativa 07133 del 3 de diciembre de 2015, ‘Por la cual se resuelven los recursos de reposición interpuestos en contra de la Resolución No 4192 del 05 de agosto de 2015, ‘Por la cual se resuelve el procedimiento de clarificación de la propiedad sobre los predios que hacen parte de la ISLA DE TIERRA BOMBA, ubicada en la Jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar’.*

*“2. Que, como consecuencia de lo anterior, permanezcan las cosas tal y como se encontraban, antes de que se profirieran las Resoluciones de clarificación de la propiedad de los predios que hacen parte de la Isla Tierra Bomba”.*

4. Como fundamento fáctico, se encuentra lo siguiente:
5. Mediante Resolución No. 1898 de 28 de marzo de 2014, la Subgerencia de Tierras Rurales del Incoder inició el procedimiento de clarificación de la propiedad sobre los predios que hacen parte de la Isla de Tierra Bomba, ubicada en la jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias.
6. A través de la Resolución No. 4192 del 5 de agosto de 2015, la referida Subgerencia resolvió el trámite en mención, en el sentido de declarar, frente a algunos de dichos inmuebles, que se acreditó su propiedad privada y, en cuanto a otros, que tienen la condición de baldíos reservados de la Nación.
7. El 15 de octubre de 2015, la Armada Nacional interpuso recurso de reposición en contra del acto descrito, al considerar que fue expedido sin competencia, con violación del debido proceso en la valoración probatoria y la transgresión de los principios de jerarquía normativa, seguridad jurídica y cosa juzgada administrativa. Alegó que se desconocieron los efectos de la declaratoria de utilidad pública de una parte de terreno de la isla de Tierra Bomba y su reserva a favor del Ministerio de Guerra para la base militar de la Marina de las Fuerzas Militares, con fundamento en el Decreto Legislativo 031 de 1957, y que existieron inconsistencias en la identificación física de los predios.
8. Por medio de la Resolución No. 07133 de 3 de diciembre de 2015 se resolvió no reponer la anterior decisión.
9. Como concepto de violación, se señaló que el Incoder (i) no contaba con competencia para la delimitación del territorio; (ii) vulneró el debido proceso en cuanto al alcance y valoración de los elementos probatorios; (iii) incurrió en una violación de los principios generales del derecho; y (iv) desconoció los efectos de la declaratoria de utilidad pública de una parte de la isla Tierra Bomba en favor del otrora Ministerio de Guerra, lo que constituyó una “*vía de hecho*”.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

10. En desarrollo de lo anterior, la demandante estimó que, so pretexto de clarificar la propiedad, se definieron aspectos catastrales, sin que la entidad demandada contara con competencia para ello; que el Incoder se basó en títulos que no son útiles ni conducentes para fijar la propiedad de los bienes inmuebles que hacen parte de la Isla Tierra Bomba, con lo cual habría vulnerado el debido proceso; que previo a la clarificación ya se habían dictado varias decisiones en sede administrativa frente a la titularidad de los predios; y que no se consideró que parte del territorio delimitado había sido declarado como de utilidad pública.
11. Explicó que la responsabilidad de levantar el inventario inmobiliario del país, así como la delimitación e identificación de los terrenos y las edificaciones que puedan encontrarse existentes en el mismo, por mandato legal, corresponde a las Oficinas de Catastro, que para el caso examinado sería la territorial Bolívar del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Resaltó que el procedimiento de deslinde o delimitación es diferente al de clarificación de la propiedad, pues el primero tiene como finalidad deslindar las tierras de propiedad de la Nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes, alcance que el segundo de ellos no ostenta, en virtud del cual se surtió el trámite examinado.
12. De otra parte, indicó que los títulos originarios que datan de la época de la colonia no son útiles ni conducentes para fijar la propiedad de los bienes inmuebles que hacen parte de la Isla Tierra Bomba, por lo siguiente: (i) se trata de documentos escritos en castellano áurico, de difícil comprensión y entendimiento; (ii) se hace referencia a magnitudes utilizadas en la época de la colonia, las cuales en la actualidad no cuentan con equivalencia en el sistema métrico nacional; (iii) no se determina con certeza la clase de derecho que se concede; (iv) no es posible establecer si los documentos que se relacionan aluden a predios ubicados en la Isla o si se tratan de otros que pudiesen haber existido *“en tiempos del Cabildo y regimiento de la ciudad de Cartagena de Indias”* (sic); y (v) cuestionó que el Incoder hubiese acudido a documentos que reposan en el *“Archivo General de Indias”*, por lo que la decisión no cuenta con suficiente respaldo probatorio.
13. Enfatizó que, por medio de la escritura pública No. 10 de enero de 1961, se protocolizó el Decreto Legislativo No. 031 de 1957, a través del cual se cedió a título gratuito al municipio de Cartagena una parte de la isla de Tierra Bomba, con excepción de las zonas que se reserva la Armada Nacional. Indicó que dicho acto fue debidamente inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria No. 060-24930, anotación que goza de presunción de legalidad, puesto que en la actualidad no es susceptible de reproche o controversia alguna, como tampoco la delimitación de la isla realizada por la comisión designada y que consta en el acta No. 02 de 21 de diciembre de 1960. Al respecto, indicó:

*“Es claro y no tiene discusión alguna que la escritura pública número 623 de 1931, nunca fue registrada y por lo tanto no puede apreciada como un elemento probatorio*



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

*capaz desvirtuar la presunción de veracidad y exactitud del asiento registral, y en consecuencia la titularidad que ostenta La Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional, sobre una extensión territorial en la Isla, conforme a lo instituido en la Escritura Pública 139 de 1931, mediante la cual se le transfiere a título de venta real y efectiva" (subrayado añadido)*

14. Refirió que el Incoder, con la decisión cuestionada, desconoció los principios de jerarquía normativa, seguridad jurídica, cosa juzgada, así como el de legitimación y fe registral, por cuanto el Decreto Legislativo No. 031 de 1957 es de superior jerarquía y la escritura No. 623 del 27 de julio de 1931, por medio de la cual se individualizó y se aclaró el predio Hacienda Tierra Bomba -protocolizando un plano para tal efecto-, no fue inscrita en el folio de matrícula No. 060-24930, motivo por el cual carece de validez y no es oponible a terceros, pues la legislación civil vigente y la de la época en que fue otorgada la mencionada escritura exige que el título traslativo de dominio debe cumplir con solemnidades, esto es, ser plasmada en una escritura pública e inscribirla en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Con ello, alegó que dicha escritura no podía ser tomada en cuenta para desvirtuar los demás asientos registrales, puntualmente, lo instituido en la Escritura Pública 139 de 1931, mediante la cual se transfirió -a título de venta- el predio a la Nación.
15. Agregó que el acto administrativo enjuiciado no tuvo en cuenta la existencia de fallos judiciales que se han referido de forma adversa a la inscripción de la escritura 623 de 1931 en el folio de matrícula mencionado, en los que se determinó que los interesados debían acudir a la justicia ordinaria a través de un proceso de deslinde y amojonamiento, o ante esta jurisdicción para atacar la legalidad de los actos administrativos por los cuales se negó la inscripción del mencionado instrumento público, siendo válidas las anotaciones existentes en los folios de matrícula inmobiliaria No. 060-24930 y 060-124209<sup>5</sup>. Con base en ello, arguyó que el Incoder no podía exceder sus funciones al analizar el contenido de estos últimos documentos, y añadió que, en sede administrativa, la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena ya ha resuelto en múltiples ocasiones sobre la materia, lo que, en palabras de la actora, constituye el fenómeno de la "*cosa juzgada administrativa*", que tampoco podía ser contrariado.
16. Alegó que los actos administrativos enjuiciados desconocieron los efectos de la declaratoria de utilidad pública de una parte de terreno de la Isla de Tierra Bomba que se realizó con el artículo 4 del Decreto Legislativo No. 031 de 1957, destacando que, desde su expedición, el Ministerio de Guerra -hoy Ministerio de Defensa Nacional- ha ocupado el inmueble en derecho. Indicó que, asimismo, ha venido ejerciendo el control sobre su extensión territorial, y ha ejercido actos de señor y dueño sobre el mencionado predio identificado con el folio de matrícula 060-24930.

---

<sup>5</sup> El segundo folio mencionado corresponde a una segregación del primero de ellos, destinado al entonces municipio de Cartagena.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

17. Concluyó que está demostrada la vigencia de la declaratoria de utilidad pública del terreno, así como la vía de hecho en que incurrió el Incoder al realizar una interpretación errada del acervo probatorio obrante en el procedimiento, pues dio mayor valor a los presuntos antecedentes históricos, omitiendo dar aplicación al numeral 5 del artículo 40 del Decreto 1465 de 2013, que reza: *“Contenido de la decisión- la resolución que culmine el proceso de clarificación solo podrá declarar ... 5. Que el inmueble se halla reservado o destinado a un uso público”*.
18. La demanda fue asignada por reparto a la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, donde fue admitida mediante providencia del 5 de junio de 2017<sup>6</sup>, la cual fue notificada a la parte demandada el 15 de junio siguiente<sup>7</sup>.

### Contestaciones de la demanda

19. El Ministerio de Agricultura<sup>8</sup> se opuso a las pretensiones, por considerar que a la actora no le asistía ningún derecho y que aquella cartera no incurrió en responsabilidad, pues no expidió los actos demandados. Como consecuencia, formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia del nexo causal entre los hechos narrados y sus actuaciones.
20. También alegó que, en el caso de los cuerpos insulares, solo puede acreditarse la propiedad privada mediante la validación del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, de los que destacó los actos civiles realizados por aquél como persona jurídica con el fin de desprenderse del dominio de determinada extensión territorial, entre otros.
21. Reiteró que carece de legitimación en la causa por pasiva, dado que los hechos referenciados no aluden acciones u omisiones administrativas adelantadas por ese ministerio, sino por el Incoder, el cual, si bien fue suprimido mediante Decreto 2365 de 2015, transfirió el objeto y funciones que desarrollaba a la Agencia Nacional de Tierras y a la Agencia de Desarrollo Rural.
22. La Agencia Nacional de Tierras<sup>9</sup>, igualmente, se opuso a las pretensiones formuladas, por considerar que las resoluciones impugnadas se ajustaron a la normativa aplicable a la clarificación de los predios de la isla Tierra Bomba.
23. Arguyó que el Incoder era competente para llevar a cabo los procesos de clarificación de tierras, y que la acreditación de la propiedad dentro de los

<sup>6</sup> Folios 344-345 del cuaderno 2. En esta providencia se expresó que las resoluciones demandadas fueron *“expedidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en liquidación”*, y en la parte resolutive se dispuso la notificación personal al *“Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – Instituto Colombiano de Desarrollo Rural en Liquidación”* y tener como demandada a esta misma parte.

<sup>7</sup> Folios 347-351 del cuaderno 2.

<sup>8</sup> Folios 371 a 377 del cuaderno 2 físico.

<sup>9</sup> Folios 386 a 405 del cuaderno 2 físico.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

territorios insulares se realiza con la validación del título originario expedido por el Estado, por cuanto estos terrenos son considerados como reserva territorial.

24. En ese orden de ideas, afirmó que se clarificó la condición de los predios de la isla Tierra Bomba, para lo cual se hizo un estudio de la propiedad a partir del recaudo de los registros inmobiliarios y de catastro. Como consecuencia, se identificó la génesis del predio, su conformación espacial y las líneas de tradición, de forma que se estableció el origen histórico de los títulos que dieron nacimiento a la propiedad de las diferentes haciendas en que se dividió la isla.
25. Formuló las excepciones que denominó: (i) improcedencia de la reparación por no estar agotado el proceso de revisión; (ii) caducidad; (iii) pleito pendiente; (iv) improcedencia de la solicitud de restablecimiento del derecho por inexistencia del daño; (v) competencia del Incoder en el trámite de clarificación; (vi) acatamiento del debido proceso; y (vii) *“de los efectos de la declaratoria de utilidad pública de una parte del terreno de la isla de Tierra Bomba y reserva a favor del Ministerio de Guerra para la base militar de la marina”*.
26. Resaltó que, hasta la fecha, no se ha inscrito la resolución acusada en la Oficina de Instrumentos Públicos, es decir, no hay un registro definitivo en los folios de matrícula inmobiliaria, siendo improcedente la solicitud de restablecimiento por la falta de afectación de algún derecho.
27. Argumentó que los títulos originarios que fueron tenidos en cuenta datan de la época de la colonia, los cuales se presumen legales, son legibles y determinan de manera clara que constitúan transferencias de dominio avaladas por la autoridad investida para tal efecto de acuerdo con las normas del momento, máxime cuando no fueron tachados por ninguna de las partes durante el procedimiento administrativo.
28. Señaló que la declaratoria de utilidad pública constituye apenas una de las etapas de la afectación, sin que ello implique para el titular la creación o pérdida del derecho de dominio, ni la posesión material del mismo, de forma que el propietario conserva todos los derechos y facultades, que en virtud de tal calidad le son constitucional y legalmente otorgados. Además, si la administración quiere llevar a cabo la expropiación que habilita dicha afectación, le corresponde agotar el trámite pertinente, pues de no hacerlo tal determinación puede perder fuerza ejecutoria o poder vinculante.
29. Finalmente, expuso que, mediante el Decreto Legislativo 31 de 1957, la Nación cedió las tierras propias a favor del municipio de Cartagena, reservándose las de interés de la Armada Nacional, y con respecto al resto de parcialidades territoriales las declaró de utilidad pública; sin embargo, no existe evidencia de culminación de los procedimientos necesarios para la expropiación, por lo que las áreas de dominio privado siguen conservando esta condición.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

### Trámite procesal relevante

30. El 18 de diciembre de 2018<sup>10</sup>, la Sección Primera de esta Corporación declaró su falta de competencia para conocer del asunto, por considerar que se trataba de una controversia agraria y, como consecuencia, ordenó la remisión del expediente a la Sección Tercera.
31. El 30 de mayo de 2019<sup>11</sup>, se avocó el conocimiento del asunto y, con el fin de resolver sobre una posible acumulación de procesos, se solicitó a la Secretaría de la Sección Tercera que certificara el objeto, las partes, el estado, la fecha de notificación del auto admisorio de la demanda y el medio de control ejercido en los siguientes procesos: (i) el radicado 11001-03-26-000-2016-00055-00 (56.712), tramitado en la Subsección B, y (ii) el radicado 11001-03-26-000-2016-00080-00 (57.037), surtido ante la Subsección C.
32. El 22 de enero de 2020<sup>12</sup>, la consejera ponente ordenó la acumulación del expediente 11001-03-26-000-2016-00055-00 (56.712) al presente trámite, al considerar que en ambos se ventilaban pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los mismos actos administrativos. Frente al radicado 11001-03-26-000-2016-00080-00 (57.037), estimó que dicha actuación no era viable, dado que éste versa sobre una acción de revisión regulada de forma especial por la Ley 160 de 1994, la cual difiere por su finalidad y consecuencias del medio de control antedicho, al comportar un estudio integral y oficioso de la legalidad de los actos enjuiciados<sup>13</sup>. En virtud de lo anterior, resolvió informar dicha decisión a través de la Secretaría de la Sección Tercera al despacho del magistrado ponente del proceso 56.712 para que remitiese el expediente, el cual fue allegado el 25 de junio de 2020<sup>14</sup>.
33. Por auto del 25 de septiembre de 2020<sup>15</sup>, se ordenó el trámite separado de los procesos 11001-03-26-000-2016-00055-00 (56.712) y 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63.333), luego de constatarse que el primero de ellos *“fue promovido en virtud de la acción especial de revisión agraria establecida en la Ley 160 de 1994, situación que (...) impide una decisión conjunta”*, de forma que se dispuso su devolución al despacho de origen.

<sup>10</sup> Folios 479-480, cuaderno 2.

<sup>11</sup> Folios 504 y 505 del cuaderno 2.

<sup>12</sup> En esta providencia se afirmó que en el proceso con radicado interno 63333 *“se promovió en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho y en este se cuestiona la legalidad de las Resoluciones 4192 y 7133 de 2015, proferidas por el Incoder, igual situación ocurre con el proceso con número interno 56.712, tramitado ante el despacho del consejero Martín Bermúdez Muñoz. De este modo se concluye que entre tales procesos existe una relación de conexidad, pues versan sobre la legalidad de las mismas resoluciones y se promovieron en virtud del mismo medio de control”*. Además, se indicó que *“el proceso radicado bajo el consecutivo 11001032600020160008000, M.P. Nicolás Yepes Corrales, tiene por objeto la ‘revisión’ de las resoluciones enunciadas y no se promovió en virtud de los medios de control de nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho, sino en virtud de la acción especial de revisión consagrada en la Ley 160 de 1994”*.

<sup>13</sup> En todo caso, se ordenará remitir la presente sentencia a ese expediente.

<sup>14</sup> Folio 569 del cuaderno principal.

<sup>15</sup> Índice 00061 SAMAI.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

34. El 8 de octubre de 2021<sup>16</sup>, se declaró no probada la excepción de “*pleito pendiente*” formulada por la ANT con fundamento en la existencia del proceso 11001-03-26-000-2016-00055-00. Para el efecto, se señaló que dicho expediente corresponde a un proceso de distinta naturaleza, a saber, una acción de revisión agraria, y que no existe identidad de partes en el extremo activo de la *litis*, dado que en dicho asunto fungen como demandantes varias personas naturales y jurídicas, pero no la Armada Nacional.
35. Mediante providencia del 25 de enero de 2022<sup>17</sup>, se prescindió de la celebración de la audiencia inicial, dada la configuración de la causal establecida en el literal b) del numeral 1 del artículo 182A del CPACA. Asimismo, se decretaron e incorporaron como pruebas los documentos aportados por la Armada Nacional y la ANT y se negó la prueba pericial solicitada por la demandante, con lo cual se adoptó la fijación del litigio. En el mismo proveído, se ordenó que, en firme las anteriores decisiones, se corriera traslado a las partes para que presentaran por escrito sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto.
36. El 14 de febrero de 2022<sup>18</sup>, quien dijo actuar en nombre del MADR<sup>19</sup> insistió en los argumentos expresados en su contestación, en particular lo atinente a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Aclaró que el 5 de diciembre de 2016, el Incoder en liquidación suscribió contrato de fiducia mercantil de administración No. FID-072-2016 con la sociedad Fiduararia S.A., para que desarrollara, entre otras actividades, la atención de los procesos judiciales, arbitrales y administrativos de esa entidad.
37. Los demás sujetos y el Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa.
38. Mediante auto del 15 de agosto de 2023<sup>20</sup>, se ordenó la suspensión del proceso en espera de que se proferiera la sentencia de única instancia en la acción de revisión agraria que se ventiló bajo el radicado 11001-03-26-000-2016-00055-00 (56.712), en la Subsección B de la Sección Tercera de esta Corporación<sup>21</sup>.
39. A través de proveído de 23 de junio de 2025<sup>22</sup>, se decretó la reanudación del proceso de la referencia.

<sup>16</sup> Índice 00072 SAMAI.

<sup>17</sup> Índice 00077 SAMAI.

<sup>18</sup> Índice 00081 SAMAI.

<sup>19</sup> La abogada no allegó constancia de fungir en calidad de apoderada de esa entidad.

<sup>20</sup> Índice 00096 SAMAI.

<sup>21</sup> El 24 de junio de 2025, la Secretaría de la Sección Tercera incorporó al expediente copia de la sentencia dictada el día 3 de junio de 2025 dentro del expediente No. 11001-03-26-000-2016-00055-00 (56.712), decisión que resolvió la acción de revisión agraria que motivó la suspensión del trámite del *sub examine* (Índice 00110 SAMAI).

<sup>22</sup> Índice 00112 SAMAI.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

## CONSIDERACIONES

40. Una vez reseñado el trámite surtido ante esta Corporación, corresponde estudiar la concurrencia de los presupuestos procesales necesarios para decidir de fondo el presente asunto. Una vez evaluado lo anterior, se analizarán los cargos de nulidad formulados en contra de las decisiones acusadas.

### Jurisdicción y competencia

41. El Contencioso Administrativo (conforme lo establece el artículo 104 de la Ley 1437 de 2011) ostenta jurisdicción para conocer de las controversias originadas en actos administrativos proferidos por entidades públicas o particulares que cumplan funciones administrativas.
42. En el presente caso, se discute la legalidad de las resoluciones expedidas por el Incoder, mediante las cuales clarificó la propiedad de los predios ubicados en la isla de Tierra Bomba. Si bien la redacción original del artículo 50 de la ley 160 de 1994<sup>23</sup> señalaba que: *“Contra las resoluciones del Gerente General del INCORA que decidan de fondo los procedimientos que se regulan en este Capítulo, sólo procede el recurso de reposición (...) y la acción de revisión ante el Consejo de Estado”*, la expresión “solo” fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-623 de 2015, al concluir que *“las decisiones que culminan tales actuaciones son susceptibles de los recursos de revisión, pero también de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho”* (sic). En ese sentido, el referido medio de control es pasible de ser incoado conforme a las reglas del artículo 138 del CPACA, lo cual permite desestimar la excepción denominada *“improcedencia de la reparación por no estar agotado el proceso de revisión propio del proceso de clarificación de la propiedad”* formulada por la ANT.
43. Lo anterior se acompasa con el numeral 2 del artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, en su redacción vigente al momento de la presentación de la demanda<sup>24</sup>, norma que le asignó al Consejo de Estado la competencia para conocer, en única instancia, de los asuntos *“de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controvertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional”*.
44. Así las cosas, por tratarse de un proceso en el que se invocó el mencionado medio de control contencioso-subjetivo, en vigencia del CPACA (en su redacción primigenia) contra los ya citados actos administrativos proferidos por el Incoder -entidad pública del orden nacional, conforme al Decreto Ley 1300

<sup>23</sup> Vigente al momento de la presentación de la demanda, previo a su derogatoria por parte del Decreto Ley 902 de 2017 (norma inaplicable al *sub lite*).

<sup>24</sup> Antes de la expedición de la Ley 2080 de 2021.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

de 2003<sup>25</sup>-, la competencia para decidir las pretensiones anulatorias le corresponde a esta Corporación, en única instancia<sup>26</sup>.

### Legitimación en la causa

45. En múltiples oportunidades<sup>27</sup>, esta Corporación ha señalado que uno de los presupuestos para que el juez administrativo pueda proferir una sentencia de fondo es la legitimación en la causa de quienes intervienen en el litigio. Esta se presenta desde una perspectiva material, cuando quien acude al proceso tiene relación con los intereses involucrados en aquél y guarda una conexión con los hechos que motivaron el litigio o, lo que es lo mismo, es titular de un interés jurídico sustancial. Según se anunció, esta exigencia debe analizarse en función de los requisitos previstos para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, conforme al cual: *“Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto”*.
46. Desde la perspectiva activa de la relación jurídico-procesal, está legitimado quien asevera tener la condición de perjudicado por los actos administrativos enjuiciados, cuya nulidad se reclama. En este caso, el Ministerio de Defensa - Armada Nacional alega que se vio afectado en sus intereses sobre el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 060-24930, involucrado en el procedimiento de clarificación de propiedad, según lo alegado en la demanda, motivo por el cual ostenta dicha calidad en el *sub lite*.
47. En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, ésta supone la condición de ser el sujeto llamado a responder, a partir de la relación jurídico-sustancial, por el derecho o interés que es objeto de controversia. En materia del cuestionamiento de la legalidad de actos administrativos, dicha posición es

<sup>25</sup> Artículo 1°: “Créase el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera (...)”.

<sup>26</sup> “(...) Así las cosas, conforme la normativa expuesta, esta Corporación es competente para conocer los procesos iniciados contra el Incoder – en liquidación – o la entidad que haga sus veces, cuando se trate de medios de control de nulidad (numerales 1 y 12, art. 149 CPACA), nulidad y restablecimiento del derecho que carezca de cuantía (numeral 2, art. 149 CPACA), de nulidad y restablecimiento contra los actos administrativos que inicien las diligencias administrativas de extinción de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos (numeral 9, art. 149 CPACA), nulidad y restablecimiento del derecho o revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos (numeral 12, art. 149 CPACA, arts. 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, sentencia C-623 de 2015)” (Consejo de Estado- Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 12 de octubre de 2016, Radicación número: 11001-23-26-000-2014-00048-00(50511), C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa).

<sup>27</sup> Vid. sentencia del 1° de julio de 2025, exp. 72.142, C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez. A este respecto, se citó, “entre muchas otras: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 20 de septiembre de 2001. Rad. 11001-03-26-000-1995-0973-01(10973). C.P. María Elena Giraldo Gómez; del 28 de abril de 2005. Rad. 66001-23-31-000-1996-03266- 01(14178). C.P. Germán Rodríguez Villamizar; del 31 de octubre de 2007. Rad. 11001-03-26-000- 1997-13503-00(13503). C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Subsección A. Auto del 2 de junio de 2020. Rad. 05001-23-33-000-2018-00667-01(65360). C.P. María Adriana Marín, y sentencias del 10 de octubre de 2022. Rad. 25000-23-26-000-2012-01066-04 (51848). C.P. María Adriana Marín, y del 5 de mayo de 2025. Rad. 25000-23-36-000-2019-00135-02 (72159). C.P. Fernando Alexei Pardo Flórez”.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

ocupada por la entidad pública (o particular en ejercicio de funciones administrativas) que haya expedido el acto o haya participado en su expedición, lo que en este caso solo se verifica respecto del Incoder, que fue la entidad que profirió las Resoluciones números 4192 y 7133 de 2015.

48. Sin embargo, ante la supresión y liquidación de ese ente mediante el Decreto 2365 de 2015, la entidad que debió comparecer al proceso es la Agencia Nacional de Tierras<sup>28</sup>, conforme a la entrega de expedientes determinada por el Decreto 1850 de 2016<sup>29</sup>, motivo por el cual esta última entidad se encuentra legitimada en la causa por pasiva.
49. No obstante, no ocurre lo mismo frente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidad que no intervino en el procedimiento que culminó con dichos actos. Si bien el Incoder fue creado como un establecimiento público del orden nacional adscrito al mencionado ministerio, no se debe soslayar que a dicho instituto también se le otorgó personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera, de conformidad con el artículo 1º del Decreto 1300 de 2003, motivo por el cual no se imponía la comparecencia del MADR en el presente proceso. Por lo anterior, se declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por esa cartera.

### Oportunidad de la demanda y demás requisitos de procedibilidad

50. La Resolución No. 07133 del 03 de diciembre de 2015 (mediante la cual se resolvió el recurso de reposición formulado contra lo decidido en la Resolución No. 04192 de 05 de agosto de 2015), fue notificada por aviso<sup>30</sup> el 5 de enero de 2016<sup>31</sup>.
51. Por lo tanto, el término de cuatro (4) meses<sup>32</sup> siguientes a la notificación del acto administrativo confirmatorio, transcurrieron entre el 6 de enero y el 6 de

<sup>28</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, Subsección C, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, sentencia del 26 de febrero de 2018, Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00010-00(36313).

<sup>29</sup> El inciso segundo del artículo 16 del Decreto 2365 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 1850 de 2016, estableció que: “El Incoder en Liquidación, antes del cierre de su liquidación, entregará los procesos judiciales a la Agencia Nacional de Tierras o a la Agencia de Desarrollo Rural, según corresponda a sus respectivos objetos misionales, teniendo en cuenta el origen de la controversia judicial”. La ANT, a su vez, fue constituida como agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, de conformidad con el artículo 1º del Decreto - ley 2363 de 2015. En efecto, entre las funciones de la ANT está la de: “Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por INCORA, en los casos en los que haya lugar”.

<sup>30</sup> La Sala advierte que la comunicación para la diligencia de notificación por aviso fue entregada el 04 de enero de 2016, por lo que, atendiendo lo dispuesto en el artículo 69 del CPACA, la notificación se considera surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino, esto es, el 05 de enero de 2016.

<sup>31</sup> Folio 1 Archivo “31\_ED\_CuadernoPruebas2\_03CuadernoPruebasP2Folio206al309.pdf(.PDF) NroActua 65”.

<sup>32</sup> CPACA. Artículo 164. “Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

“ En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

mayo de 2016. En ese sentido, teniendo en cuenta que la demanda fue presentada el 6 de mayo de 2016<sup>33</sup>, es claro que aquella fue interpuesta de forma oportuna. Por lo anterior, no hay lugar a declarar probada la excepción de “caducidad de la acción” propuesta por la ANT en su contestación.

52. Teniendo en cuenta que la accionante es una entidad pública, al momento de la radicación de la demanda no le era obligatorio surtir el trámite de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad de la demanda. Asimismo, comoquiera que el acto primigenio no era susceptible del recurso de apelación<sup>34</sup>, se encuentra agotada la sede administrativa.
53. Así las cosas, como (i) no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, (ii) se evidencia el cumplimiento de los presupuestos procesales, y (iii) fueron verificados los requisitos de la demanda en forma, la Sala procede a decidir, en única instancia, la presente *litis*<sup>35</sup>.

### Formulación de los problemas jurídicos

54. En esta oportunidad, conforme a la fijación del litigio establecida en el auto del 25 de enero de 2022, corresponde a esta Corporación determinar si con la expedición de las Resoluciones 4192 del 5 de agosto de 2015 y 7133 del 3 de diciembre de 2015, mediante las cuales se resolvió la clarificación de la propiedad sobre los predios que hacen parte de la isla Tierra Bomba, la parte demandada incurrió o no en los vicios de legalidad que la demanda le atribuye<sup>36</sup>, específicamente la falta de competencia, la vulneración del debido proceso y los principios generales del derecho, así como el desconocimiento de la declaratoria de utilidad pública de parte de ese territorio insular.
55. A la luz de lo señalado en la precitada providencia, únicamente en caso de que prospere la pretensión anulatoria, de ser el caso, se estudiará la viabilidad de adoptar medidas para que se retrotraiga la condición de los predios de la Isla

---

*publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales”.*

<sup>33</sup> Folio 49 Pdf demanda índice 44 SAMAI.

<sup>34</sup> Conforme al artículo tercero de la Resolución 4192 de 2015, contra esta decisión “*solo precede por la vía gubernativa, el recurso de reposición que deberá interponerse ante este despacho, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación, de acuerdo con lo reglado en el artículo 50 de la ley 160 de 1994*”.

<sup>35</sup> Al *sub judice* le resultan aplicables las disposiciones procesales vigentes para la fecha de la presentación de la demanda -6 de mayo de 2016-, que corresponden al CPACA y al CGP, en virtud de la integración normativa prevista en el artículo 306 del primero de dichos estatutos. El *sub lite* también se rige por la Ley 2080 de 2021, salvo las disposiciones que modificaron el régimen de competencias, debido a que estas entraron en vigor un año después de su publicación, pero solo para las demandas que se radicarán a partir de esa fecha y no para los procesos en curso.

<sup>36</sup> En el marco del presente trámite de nulidad y restablecimiento del derecho, la competencia de la Sala se restringe a la verificación de los cargos de nulidad alegados por la demandante respecto de los actos administrativos que resolvieron la clarificación de la propiedad. En otras palabras, la Sala no se pronunciará sobre cuestiones que en estricto sentido jurídico corresponderían al Juez que conozca de la acción de revisión, control que, según lo ha indicado esta Corporación, constituye una especie de homologación de actos administrativos, en la medida en que existe el deber de verificar de oficio que se hayan cumplido todos los trámites y exigencias establecidas en la ley (Sección Tercera. Subsección A. Sentencias de 12 de octubre de 2017 [Radicado 11001-03-26-000-2006-00056-00(33213)], 30 de agosto de 2018 [Radicado 11001-03-26-000-2008-00006-00(34982)]. MP. María Adriana Marín y 3 de octubre de 2019 [Radicado 11001-03-26-000-2012-00036-00(44199)]. MP. Carlos Alberto Zambrano Barrera).



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Tierra Bomba a la situación en que se encontraban con anterioridad a tales actos administrativos.

56. Con el fin de desglosar el problema jurídico general que se planteó, la Sala abordará los siguientes cuestionamientos: (i) ¿las resoluciones acusadas fueron expedidas sin competencia, al haber invadido facultades propias de la autoridad catastral?; (ii) ¿el Incoder violó el debido proceso de la accionante a raíz de la valoración probatoria de los documentos obrantes en el expediente administrativo que respaldaron su decisión? y (iii) ¿con los actos cuestionados se vulneraron los principios de jerarquía normativa, seguridad jurídica, legitimación, fe registral y una “cosa juzgada administrativa”, al tomar en cuenta un título que no fue inscrito y al no atender al contenido del Decreto legislativo 031 de 1957 y la declaratoria de utilidad pública realizada en esta norma?

### Hechos jurídicamente relevantes probados en el proceso

57. De conformidad con los medios probatorios allegados oportuna y válidamente al proceso, se demostraron los siguientes hechos relevantes:
58. El Incoder, por Auto No. 12 del 10 de mayo de 2013<sup>37</sup> determinó adelantar las diligencias previas tendientes a establecer la procedencia de iniciar alguno de los procedimientos administrativos contemplados en la Ley 160 de 1994, respecto de los predios ubicados en la isla de Tierra Bomba, ordenando una visita previa, la cual se practicó entre el 14 y el 22 de mayo de 2013.
59. Posteriormente, se expidió la Resolución No. 1898 del 28 de marzo de 2014, por medio de la cual se dio inicio al “*procedimiento de clarificación desde el punto de vista de la propiedad*” sobre los predios que hacen parte de la isla de Tierra Bomba.
60. Mediante la Resolución No. 04102 del 5 de agosto de 2015<sup>38</sup>, la Subgerencia de Tierras Rurales del Incoder resolvió el procedimiento de clarificación de la propiedad sobre los predios que hacen parte de la isla de Tierra Bomba, ubicada en jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar. En la parte resolutive de la referida indicó lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO.** – Declarar que los siguientes globos de terreno acreditaron propiedad privada, por poseer título originario expedido por el Estado que no ha perdido su eficacia legal, y en consecuencia estos predios salieron del dominio de la Nación, en ese sentido quedan a salvo los derechos de los poseedores materiales de buena fe, conforme a las disposiciones de la Ley civil:

#### **Globos de terreno de la antigua HACIENDA TIERRA BOMBA**

<sup>37</sup> Folio 30 Archivo 30\_ED\_CuadernoPruebas\_02CuadernoPruebasP1Folio1a1205.pdf(.PDF) NroActua 65, índice 65 SAMAI.

<sup>38</sup> Folios 14-178 Archivo 30\_ED\_CuadernoPruebas\_02CuadernoPruebasP1Folio1a1205.pdf(.PDF) NroActua 65, índice 65 SAMAI.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Globo de terreno identificado con Folio de matrícula Inmobiliaria No. **060-0024930**, que actualmente tiene la condición jurídica de ser un **bien Fiscal Patrimonial en cabeza de la Nación – Ministerio de Defensa**, con un área aproximada de Doscientas Setenta y Una hectáreas y Dos Mil Ciento Cuarenta y Dos metros cuadrados (261 ha. + 2142 m<sup>2</sup>) e identificado con los siguientes linderos técnicos, incluye las segregaciones realizadas en la zona conocida como PUNTA ARENA, predios de propiedad privada no individualizadas sus áreas e identificados con estos folios de matrícula: (...)

#### **Alinderamiento Técnico**

(...)

Globo de terreno identificado con Folio de matrícula Inmobiliaria No. **060 - 124209**, que actualmente tiene la condición jurídica de ser un bien Fiscal Patrimonial en cabeza del Distrito de Cartagena de Indias. Y que tiene un área aproximada de Trescientos Setenta y Cinco hectáreas y Seiscientos Treinta y Seis metros cuadrados (375 ha + 0636 m<sup>2</sup>) con el siguiente alinderamiento técnico:

(...)

**Globo de terreno de la antigua HACIENDA CAREX Y TIERRAS DE INDIOS DE BOCACHICA**

Globo de terreno que acreditó título originario (salvo la extensión territorial correspondiente al Lazareto del Tercer Distrito que tiene la condición de Baldío Reservado de la Nación); identificado con el Folio de Matrícula Inmobiliaria No 060 - 30053, y que incluye los identificados en el sector del ARROYO identificado con el folio de matrícula No. 060 - 0083342 (cerrado), que hace parte de este mismo globo y que tiene como folios de matrícula segregados:

(...)

Constituye propiedad privada, Con un área aproximada de Mil Treinta y Nueve hectáreas y Tres Mil Novecientos Ochenta y Tres metros cuadrados (1.039 ha + 3.983 m<sup>2</sup>.)

Alinderamiento Técnico:

(...)

**Globo de terreno vinculado con el Folio de matrícula Inmobiliaria No 060 - 21022, de la Oficina de Instrumentos Públicos de Cartagena, conocido como EL CHAVÓ.**

Acreditó título originario, y constituye propiedad privada, con un área aproximada de Doce hectáreas y Seis Mil Quinientos Noventa y Dos metros cuadrados (12 ha + 6592 m<sup>2</sup>).

Alinderamiento Técnico: (...)

**ARTICULO SEGUNDO.** - Declarar que los siguientes globos de terreno tienen la condición de baldíos reservados de la Nación:

**El globo de terreno identificado como EL LAZARETO DE EL TERCER DISTRITO.**

Por la pérdida de eficacia del título originario que dio origen a su propiedad, con un área aproximada de Ciento Setenta y Seis hectáreas y Dos Mil Ciento Cincuenta y Tres metros cuadrados (176 ha + 2153 m<sup>2</sup>).

(...)

Los globos de terreno ISLOTES que hacen parte Integra del terreno conocido como Tierra Bomba.

Porque no existe título originario del Estado, que acredite propiedad sobre los mismos.

Isla con coordenadas x= 836324 m.E y=1635157 m.N con un área aproximada de Tres Mil Trescientos Sesenta y Un metros cuadrados 3.361 mts<sup>2</sup>.

Isla con coordenadas x= 837833 m.E y=1635443 m.N. con un área aproximada de Tres Hectáreas y Seis Mil Cuarenta y Ocho metros cuadrados 3 H. 6.648 mts<sup>2m</sup>.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

61. El 15 de octubre de 2015, la Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional<sup>39</sup> interpuso recurso de reposición contra la anterior resolución. Según lo anunciado, alegó que se desconocieron los efectos de la declaratoria de utilidad pública de una parte del terreno de la isla de Tierra Bomba y su reserva a favor del Ministerio de Guerra para la base militar de la Marina de las Fuerzas Militares, con fundamento en el Decreto Legislativo 031 de 1957, y que existieron inconsistencias en la identificación física de los predios.
62. El Incoder, a través de la Resolución No. 07133 de 3 de diciembre de 2015<sup>40</sup>, resolvió los recursos de reposición interpuestos contra la Resolución 4192 de 2015 -entre ellos, el de la aquí demandante-, confirmándola<sup>41</sup>. Sobre uno de los puntos en discusión, señaló:

*“(…) No existe tal alteración parcial de la validez del Decreto Legislativo No. 31 de 1957, por cuanto el acto administrativo no ataca el Decreto legislativo en el sentido de entender como señala su literalidad, que se ceden las tierras propias de la Nación a favor del Municipio de Cartagena, reservándose las de interés de la Armada Nacional — Ministerio de Defensa Nacional, y con respecto al resto de parcialidades territoriales de naturaleza privada, las declara de UTILIDAD PUBLICA (artículo 4 del decreto mencionado), en este sentido la integralidad del Decreto no es afectada por la decisión administrativa del Instituto.*

*En este sentido, hay que precisar que la declaración de UTILIDAD PUBLICA, no es uno de los modos establecidos para la transferencia de Dominio real, lo que tal declaración establece, es la decisión de la administración de dar inicio a los trámites administrativos necesarios, para poder afectar el dominio de los particulares y transferirlos a la Nación o quien esta designe, y no existe prueba en el expediente ni en el alegato del quejoso, que indique que se acometieron estos pasos para la transferencia efectiva de dominio.*

*Así, la integralidad del Decreto Legislativo no se ve afectada, en tanto la manifestación de la voluntad de transferencia realizada y en la declaratoria de utilidad pública, con respecto a las áreas descritas, en ese sentido se transfirieron efectivamente, las que en su cabeza como titular tenía la Nación, respecto al resto, no existe evidencia de culminación de los procedimientos necesarios para la realización efectiva de la declaratoria de utilidad pública, y en este sentido las áreas con dominio privado establecido, siguen conservando esta condición”.*

### **Análisis de los cargos de nulidad invocados en la demanda**

63. Una vez reseñados los anteriores hechos relevantes, la Sala se referirá a los cargos de nulidad propuestos por la accionante conforme al itinerario anunciado.

<sup>39</sup> Folios 181-211 Archivo 30\_ED\_CuadernoPruebas\_02CuadernoPruebasP1Folio1a1205.pdf(.PDF) NroActua 65, índice 65 SAMAI.

<sup>40</sup> Folios 2-51 Archivo “31\_ED\_CuadernoPruebas2\_03CuadernoPruebasP2Folio206a1309.pdf(.PDF) NroActua 65” índice 65 SAMAI.

<sup>41</sup> “ARTICULO PRIMERO. - No reponer la Resolución No. 4192 del 05 de agosto de 2015. “Por la cual se resuelve el procedimiento de clarificación de la propiedad sobre los predios que hacen parte de la ISLA DE TIERRA BOMBA, ubicada en jurisdicción del Distrito de Cartagena de Indias, departamento de Bolívar”, emanada de la Subgerencia de Tierras Rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

## Sobre la competencia del Incoder

64. Como primer cargo de nulidad, la Armada Nacional cuestionó que el accionado hubiese proferido los actos acusados *“incurriendo en una vía de hecho por defecto orgánico y sustantivo, puesto que se abroga competencias de la autoridad catastral, ejerciendo facultades y aplicando un procedimiento que corresponde a un proceso agrario diferente al que nos ocupa, como es el deslinde y delimitación de terrenos en la Isla de Tierrabomba, al realizar el alinderamiento técnico de predios en Isla”*. Frente a lo anterior, la ANT argumentó en su contestación, en síntesis, que la competencia para clarificar la situación de las tierras tiene respaldo en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto 2363 de 2015, así como por la jurisprudencia de esta Corporación, y que la demandante confunde dicho procedimiento con el trámite de deslinde y amojonamiento (que resuelve disputas de límites entre predios sometidos al régimen privado de propiedad), dado que la autoridad agraria está facultada para realizar la identificación espacial de aquellos globos sobre los que se consolidó la propiedad privada.
65. Para estudiar este motivo de reproche, cabe recordar que, conforme a lo analizado por esta Sección, la competencia es la capacidad jurídica para proferir decisiones con carácter ejecutivo y ejecutorio que es definida por la Constitución, la ley o el reglamento, en función de la materia, el territorio y el tiempo, que determinan las condiciones bajo las cuales se ejerce la potestad estatal que le corresponde a un órgano, en relación con los demás. En otras palabras, la competencia es una atribución de una potestad estatal a un órgano de la Administración o persona jurídica, a través de una norma que fija la medida de su actividad, o la expresión de la posición asimétrica que ocupa la administración pública. El ejercicio de la competencia es, además, irrenunciable e improrrogable<sup>42</sup>.
66. En efecto, los artículos 12 y 48 de la Ley 160 de 1994, reglamentada por el Decreto 2663 de 1994, facultaron al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA para adelantar los procesos tendientes a clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar aquellas que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de

<sup>42</sup> Al respecto, *cfr.* Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 4 de agosto de 2021, exp. 35563 (acumulado 34300). C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

la propiedad privada<sup>43</sup>. Anteriormente, la Ley 4 de 1973<sup>44</sup> y el Decreto 1265 de 1977<sup>45</sup> le otorgaban tales facultades a ese mismo órgano.

67. Con la expedición del Decreto 1300 de 2003, se creó el Incoder con el objetivo de adoptar las funciones de las entidades liquidadas por el gobierno en materia de desarrollo rural, por lo que "(...) dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública, el Gobierno Nacional ordenó la supresión del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, razón por la cual se hace necesario crear una entidad de Desarrollo Agropecuario y Rural que cumpla con los objetivos de las entidades suprimidas"<sup>46</sup>.
68. Así las cosas, a partir del año 2003 el Incoder asumió las labores que el INCORA venía desarrollando en materia de desarrollo rural, adjudicación de unidades agrícolas familiares (UAF) y la administración y manejo de los baldíos de la Nación<sup>47</sup>. Posteriormente, por medio del Decreto 3759 de 2009, se modificó la estructura del Incoder y se establecieron las siguientes funciones a su cargo:

*"Las funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, serán las siguientes: (...)*

*13. Adjudicar baldíos a entidades de derecho público y privado y constituir zonas de reserva. (...)*

**18. Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde y reversión** (se destaca).

69. De la lectura del citado artículo, se concluye que el Incoder asumió las funciones que, en su momento, tuvo el INCORA y -como consecuencia de ello- se le facultó para adelantar el procedimiento agrario de clarificación de la propiedad dispuesto en el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Lo anterior fue reglamentado por medio del Decreto 1465 de 2013 -posteriormente compilado

<sup>43</sup> Ley 160 de 1994. "Artículo 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria: [...] 15. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada. [...] Artículo 48. De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a: 1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado".

<sup>44</sup> "Artículo 17°. Introdúcese a la Ley 135 de 1961 el siguiente artículo nuevo: 11 Artículo 38 bis. En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, podrá el Instituto previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista por el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil, ordenar la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas. Al efecto, el Decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se preterida dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva."

<sup>45</sup> "Artículo 1°. El instituto colombiano de la reforma agraria en desarrollo de sus funciones y en especial de las que le confiere los artículos 3° literal d) y 38 Bis de la Ley 135 de 1961, procederá a: 1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de: a) Identificar con la mayor exactitud posible las que pertenecen al estado; b) Facilitar el saneamiento de la titulación privada y c) Cooperar en la formación de catastros fiscales".

<sup>46</sup> Considerandos del Decreto 1300 de 2003.

<sup>47</sup> Consejo de Estado – Sala de Consulta y Servicio Civil, C.P. Óscar Darío Amaya Navas, providencia del 25 de septiembre de 2018, radicación 11001-03-06-000-2018-00096-00(C).



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

en el 1071 de 2015-, que *“regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, de conformidad con [la] Ley 160 de 1994: (...) 3. Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada”*.

70. En vista del anterior plexo normativo, se concluye la competencia del Incoder para determinar qué predios de la isla Tierra Bomba han salido o no del dominio del Estado.
71. Asimismo, el procedimiento de clarificación de la propiedad objeto de análisis se sustentó en la Resolución No. 801 del 9 de mayo de 2013, por medio de la cual la Gerencia General de la entidad reasumió la competencia, que inicialmente estaba asignada las direcciones territoriales, y la delegó en la Subgerencia de Tierras Rurales del Instituto.
72. Una vez expuesto el anterior marco legal y reglamentario que sustentó la competencia del Incoder para adelantar el trámite de clarificación, corresponde estudiar, en concreto, el motivo de reproche formulado por la actora, según el cual la entidad se habría extralimitado en sus funciones, al haber adelantado una delimitación de los predios examinados que, a su juicio, no es propia de ese procedimiento, sino que es una facultad asignada a las oficinas de catastro -en este caso, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi Territorial Bolívar-. La Sala despachará desfavorablemente este cargo, por los motivos que a continuación se señalan.
73. En lo que concierne al procedimiento administrativo de clarificación de la propiedad, se recalca que con este se pretende llevar a cabo una revisión que permita determinar con precisión si respecto de un predio existen títulos jurídicos que permitan predicar, o no, que es de propiedad privada. En otras palabras, se indaga sobre la situación jurídica del bien a fin de conocer si éste pertenece o no a la Nación. Para dicho fin, la autoridad agraria debe, en primera medida, realizar una identificación precisa de los inmuebles sobre los cuales versa el procedimiento, a partir de los títulos pertinentes obrantes en el expediente administrativo que le permitan dar cuenta de los linderos, áreas y - de ser el caso- aquellos datos de georreferenciación necesarios para individualizarlos en cuanto a su ubicación y respecto de sus colindantes. En ese ejercicio, la entidad no tiene la potestad de variar la información consagrada en los señalados títulos, puesto que ello es una facultad asignada a las autoridades catastrales<sup>48</sup>.
74. En su contestación, la ANT se refirió a lo anterior al señalar que *“el procedimiento de Clarificación desde el punto de vista de la propiedad es competente*

<sup>48</sup> Conforme al Decreto 3496 de 1983 (vigente a la época del trámite estudiado), *“Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles”*.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

para abordar y pronunciarse, en la identificación plena de la constitución de la propiedad sobre parcialidades territoriales, en sus aspectos jurídicos y de área”. Lo anterior se ve justificado por el hecho de que, conforme a la reglamentación prevista en el Decreto 1465 de 2013 -compilado en el 1071 de 2015-, es obligatoria la práctica de una diligencia de inspección ocular, entre otros, en los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad, con la participación de expertos de la entidad<sup>49</sup>, etapa en la que se exige el agotamiento, en lo pertinente, de los siguientes requisitos:

*“La diligencia de inspección ocular se iniciará en el predio objeto del procedimiento con las partes, los peritos, los voceros de los solicitantes que concurran, y mediante esta se procederá a establecer, además de los aspectos que haya solicitado la parte como prueba y que se hubieren decretado, los siguientes hechos, según el tipo de procedimiento agrario que se adelante:*

***La ubicación e identificación del predio, conforme a la división política administrativa del país, precisando su extensión, su ubicación cartográfica y catastral, sus linderos y colindancias, confrontando estos con los títulos y folios de matrícula inmobiliaria si los hubiere”*** (destacado añadido)<sup>50</sup>.

75. En el procedimiento examinado, a partir de la información recolectada en la visita de inspección ocular adelantada, se levantó un informe que permitió a la entidad dar cuenta de la realidad física de los predios involucrados, la cual se vio reflejada en el acápite decisorio de la resolución primigenia, con la finalidad de identificar de forma precisa los diferentes globos de terreno sobre los cuales versó el pronunciamiento de clarificación. Este aspecto en modo alguno se sobrepone al ámbito competencial en materia de la formación, actualización de la información y conservación del catastro nacional (traído a colación por la demandante en su reproche), finalidad que no fue perseguida por el Incoder al momento de consignar el alinderamiento técnico de los inmuebles en los actos acusados.
76. Ligado a lo expuesto, la accionante pasa por alto que, en el artículo 5 de la Resolución 4192 de 2015, el Incoder ordenó remitir copia de dicho acto *“Al Instituto Geográfico Agustín Codazzi para efectos de la formación o corrección y actualización de las cédulas catastrales de acuerdo a la parte considerativa y a la información técnica de tipo topográfico y catastral de la presente decisión y se inicien las, actuaciones administrativas catastrales necesarias que establezcan la realidad física de la individualización de los predios identificados jurídica y espacialmente al interior de los globos de terrenos en la presente decisión”*, determinación que es consonante con lo previsto en el párrafo 1° del artículo 40 del Decreto 1465 de 2013<sup>51</sup>. Con lo anterior, se evidencia que la información topográfica valorada por la entidad no tuvo la vocación de variar la cabida y linderos de los inmuebles involucrados, como tampoco de realizar inscripción alguna sobre el

<sup>49</sup> Artículo 13 del Decreto 1465 de 2013, compilado en el art. 2.14.19.2.9 del DUR 1071 de 2015.

<sup>50</sup> Artículo 14 del Decreto 1465 de 2013, compilado en el art. 2.14.19.2.10 del DUR 1071 de 2015.

<sup>51</sup> Compilado en el artículo 2.14.19.6.2. del DUR 1071 de 2015: *“El INCODER deberá remitir copia auténtica de la resolución de clarificación al IGAC para efectos de la formación o actualización de la cédula catastral y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, en los términos señalados en el presente título, para efecto de su registro como baldío de dominio de la Nación”*.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

inventario de inmuebles ni, por ende, de invadir el ámbito competencial de la autoridad catastral.

77. Lo anterior, en todo caso, no excluye la posibilidad de que pueda abrirse un procedimiento separado de deslinde, todo lo cual guarda consonancia con las siguientes consideraciones señaladas en la propia Resolución No. 04192 de 2015:

*“(…) Sin embargo, las identificaciones de área y de ubicación específicas de cada una de estas propiedades, **van más allá del alcance de la presente Resolución y se deben resolver las inconsistencias presentadas en ellas en las instancias ordinarias, en este sentido y contribuyendo al saneamiento de la propiedad privada, se logró una primera identificación geográfica, vinculándolas con el área matriz de la que se desprendieron y que debe ser base de la identificación específica de cada uno de los predios actuales que acreditan propiedad.***

*De esta manera se establece la existencia y validez jurídica de los tres predios que detentan títulos originarios al interior de la Isla y se identificaron las tradiciones de dominio existentes y los folios de matrícula vinculados con las mismas en el sistema actual de registro, contribuyendo de esta manera al saneamiento de la propiedad pública y privada al Interior de la Isla.” (Negritas y subrayas Sala)*

78. Como se observa, la entidad fue clara en advertir que la resolución no tenía el objetivo de efectuar identificaciones de área y ubicación específicas de cada uno de los inmuebles analizados, y que la información consignada consistió únicamente en “*una primera identificación geográfica*” que, según lo expuesto, tuvo como finalidad individualizar los predios materia de clarificación para los efectos del trámite emprendido. Ello fue tomado en cuenta desde el informe técnico de visita de inspección ocular elaborado por la comisión encargada de dicha diligencia, en el que se estableció que, como resultado, se obtuvo la “*Identificación, georreferenciación y levantamiento, de los linderos y colindancias de la distribución física actual de las ocupaciones en la Isla de Tierra Bomba, esta información fue suministrada por los ocupantes, participantes presentes y habitantes de la zona, y da cuenta de lo identificado en el momento preciso de la visita y constituye información destinada únicamente a los fines de este proceso*”<sup>52</sup> (se subraya).
79. Así las cosas, dado que la identificación topográfica empleada por el Incoder no implicó una usurpación de las competencias asignadas a la autoridad catastral, no le asiste razón a la Armada Nacional al impugnar la legalidad de los actos acusados por este motivo. Por lo anterior, el primer cargo de nulidad no está llamado a prosperar.

### **La supuesta violación al debido proceso en cuanto al alcance y valoración de los elementos probatorios**

80. Como segundo motivo de reproche, la accionante alegó que los elementos probatorios allegados a la actuación, como lo son los títulos originarios que

<sup>52</sup> Informe obrante en las págs. 176 a 258 del archivo “Tierra Bomba Carpeta # 34” del CD no. 3 del expediente.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

datan de la época de la colonia, no son útiles ni conducentes para fijar la propiedad de los bienes inmuebles que hacen parte de la Isla Tierra Bomba, debido a la difícil comprensión de su lenguaje, las magnitudes vetustas empleadas en ellos, la incertidumbre en el derecho que dicen conceder, la identificación de los predios en cuestión y la posibilidad misma de que la entidad recaudara dichos instrumentos.

81. Al respecto, la ANT señaló en su contestación que la lectura de los títulos se pudo realizar sin inconveniente, determinando que constitúan transferencias de dominio avaladas por la autoridad colonial, investida para tal efecto, de acuerdo con las normas del momento. Además, indicó que la individualización de los predios partió de la identificación de sus linderos y cabida, y no con la conversión de medidas agrarias antiguas, validado con lo encontrado en terreno, información que no fue tachada por la actora durante el periodo probatorio del trámite de clarificación. Recalcó que, una vez establecida la existencia de títulos originarios y la identidad espacial de los predios, se procedió a la reconstrucción de las líneas de tradición existentes.
82. Para efectos de abordar este cargo de nulidad, se debe señalar que, conforme al artículo 48 de la Ley 160 de 1994, *“para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”* (subrayado añadido). No obstante, a renglón seguido señala que dicha regla, sobre la prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a dicha ley, *“no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público”* (subrayado añadido)<sup>53</sup>, erigiéndose, entonces, el título originario como la forma de desestimar la calidad de baldío de este tipo de inmuebles.
83. Para el caso en estudio, las islas marítimas, a la luz de lo establecido por la Ley 110 de 1912 y la Ley 200 de 1936, si bien hacen parte de aquellos bienes que se reputan baldíos, también conforman la denominada reserva territorial del Estado, como lo establecen los artículos 44, 45 y 107 de la primera norma mencionada:

**“Artículo 44.** Son baldíos, y en tal concepto pertenecen al Estado, los terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que carecen de otro dueño, y los que habiendo sido adjudicados con ese carácter, deban volver al dominio del Estado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 56.

**“Artículo 45.** Se reputan baldíos, y, por consiguiente, de propiedad nacional:

*“a). Las costas desiertas del territorio de la República no pertenecientes a particulares por título originario o traslativo de dominio.*

<sup>53</sup> Esta norma ya había sido instituida desde el artículo 3 de la Ley 200 de 1936.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

**“b). Las islas de uno y otro mar pertenecientes al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, o apropiadas por particulares, en virtud de título traslativo de dominio.**

**“Artículo 107. Constituyen La reserva territorial del estado, y no son enajenables:**

**“a). Las islas nacionales, de uno y otro mar de la República, y las de los ríos y lagos, de que trata el aparte c del artículo 45”.** (negritas adicionales).

84. La Subsección B de esta Corporación, al resolver las demandas de revisión agraria emprendidas en contra de los actos administrativos aquí cuestionados, discurrió de la siguiente forma en torno aspecto probatorio requerido por el citado artículo 48:

*“En el presente asunto, los demandantes no acreditaron el derecho de dominio sobre los predios reclamados, según lo exige el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, debido a que, como se indicó anteriormente, esa norma dispone que (i) para probar la propiedad privada sobre un inmueble, es necesario exhibir un título originario expedido por el Estado o una cadena de títulos debidamente inscritos que acrediten la tradición del dominio por un lapso igual o superior al término de prescripción extraordinaria y, (ii) cuando no se cumplen esos requisitos, se presume que los predios son baldíos y, por lo tanto, pertenecen a la Nación”<sup>54</sup>.*

85. La Sala abordó, en abstracto, lo referente al título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal; por la pertinencia de la decisión se cita *in extenso*<sup>55</sup>:

*“Enseguida la Sala se referirá a las alternativas en cuestión.*

***“título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal”***

*En relación con este concepto, de acuerdo con la jurisprudencia<sup>56</sup>:*

***“Este ha de ser no solamente el documento que consagra la merced, venta, composición o adjudicación de las tierras, sino, en general, el hecho jurídico que conforme a la legislación española o a la de la República, ha dado origen al dominio privado de tierras realengas y baldías. El acto o el hecho del Estado que legalmente ha producido o produce el tránsito de la propiedad del patrimonio de aquél al patrimonio particular es lo que constituye realmente el título, y ese hecho o acto se podrá acreditar según las reglas generales sobre pruebas. Lo que lleva a la deducción de que el título llamado originario no lo forma, como se ha entendido, el documento contentivo de un acto de enajenación del Estado, sino el hecho capaz de originarlo”.***

*Asimismo, el artículo 13 del Decreto 59 de 1936, reglamentario de la Ley 200 de 1936 y al que remite<sup>57</sup> el Decreto 2663 de 1994, que rigió el procedimiento que culminó con los actos demandados en este proceso, dispuso sobre el particular:*

***“Artículo 13. Constituyen título originario expedido por el Estado o emanado de éste, y en consecuencia, acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, mientras no hayan perdido o no pierdan su eficacia legal, los siguientes:***

<sup>54</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 3 de junio de 2025, exp. (56.712, 56.881 y 56.989 acumulados). C.P. (E) Fredy Ibarra Martínez.

<sup>55</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, sentencia del 19 de febrero de 2021, radicado: 11001-03-26-000-2013-00135-00(48709).

<sup>56</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. Sentencia de 13 de marzo de 1939. MP. Aníbal Cardoso Gaitán [Tomo XLVIII, G.J. núm. 1947].

<sup>57</sup> “Decreto 2663/94. Artículo 16. Resolución final. La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad sólo podrá declarar: (...)1. Que en relación con el inmueble objeto de la actuación no existe título originario del Estado, en los términos de los artículos 13 y siguientes del Decreto 059 de 1938 (...)”.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

*“a) Todo acto civil realizado por el estado en su carácter de persona jurídica y por medio del cual el Estado se haya desprendido del dominio de determinada extensión territorial;*

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

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

*Cabe agregar que, para la jurisprudencia<sup>58</sup>, el título originario no lo forma el documento contentivo de un acto de enajenación del Estado, sino el hecho capaz de originarlo.*

*Finalmente, el título originario proveniente del Estado permite, simultáneamente, acreditar la salida del bien del dominio del Estado –más allá de su estirpe baldía– y su titularidad privada, y debe ajustarse no solo a las normas constitucionales y legales vigentes para cuando se hubiere originado<sup>59</sup>, sino también a cada una de las posteriores que hubieran y/o hayan condicionado la vigencia y/o eficacia del derecho transferido ulteriormente en virtud de él” (destacado añadido)<sup>60</sup>.*

86. Como se observa, la jurisprudencia ha acogido la definición de los *títulos originarios* construida de larga data por la jurisprudencia civil y establecida por la reglamentación pertinente<sup>61</sup>, criterios que permiten esclarecer aquellos instrumentos que pueden ser tomados en esa calidad.

87. Aunado a lo anterior, el artículo 15 del Decreto 059 de 1938, reglamentario de la Ley 200 de 1936, estableció lo siguiente:

*“Si un título originario puede perder su eficacia legal de acuerdo con las disposiciones respectivas por razón de hechos u omisiones, para que el Juez pueda desestimar por esta causa el referido título, es necesario que en el correspondiente juicio se prueben tales hechos u omisiones.*

*“No obstante lo dispuesto en el inciso anterior, cuando la ley haya atribuido a determinada autoridad la facultad de decidir sobre la ineficacia de un título originario, éste no podrá desestimarse en juicio sino en cuanto se exhiba la providencia ejecutoriada, emanada de autoridad competente en que se declare de manera expresa que el referido título ha perdido su eficacia legal”.*

88. En conclusión, al ser los cuerpos insulares reservas territoriales del Estado, solo puede acreditarse la propiedad privada sobre los mismos mediante un título originario expedido por aquél que no haya perdido su eficacia legal (vicio

<sup>58</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Negocios Generales. Sentencia de 13 de marzo de 1939. MP. Aníbal Cardoso Gaitán [Tomo XLVIII, G.J. núm. 1947].

<sup>59</sup> Así, por ejemplo, si se tratase de un título originario del Estado constituido en vigencia de normas anteriores a la Constitución Política actual, resultará preciso determinar si aquel satisfizo los requisitos establecidos en ellas. Si se tratase de un título originario del Estado constituido en vigencia de la Constitución Política actual, cabe indicar que, tratándose del Congreso de la República, los artículos 150.9 y 136.4 de aquella establecen, respectivamente, la facultad de conceder al Gobierno la autorización para, entre otros, enajenar *“bienes nacionales”* y la prohibición de decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente. Entre otras sentencias de la Corte Constitucional: SU-649/17. MP. Alberto Rojas Ríos.

<sup>60</sup> Seguidamente, la Sala abordó lo relativo a *“los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria”*, acápiteme que no se trae a colación por las razones expuestas.

<sup>61</sup> El Decreto 059 de 1938 reglamentó la Ley 200 de 1936. Aunque esta última norma fue derogada por la Ley 1152 de 2007, ésta fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-175 de 2009.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

éste que debe encontrarse acreditado a partir de los hechos u omisiones que le hayan dado lugar, y ser declarado por la autoridad competente para ello).

89. Establecido el anterior marco normativo, se recuerda que, en el *sub lite*, la parte demandante alegó que los elementos allegados a la actuación administrativa adelantada por el Incoder no son útiles ni conducentes para fijar la propiedad de los bienes inmuebles que hacen parte de la Isla Tierra Bomba, por las razones ya reseñadas.
90. En el *sub examine*, el Incoder consideró, en los actos administrativos enjuiciados, que a través de Cédula Real o Merced Real se otorgó al Cabildo de Justicia y Regimiento de la ciudad de Cartagena de Indias la habilitación para llevar a cabo repartimientos y la entrega de terrenos con la anuencia y validación de la Corona Española. Al respecto, señaló que se identificaron tres títulos originarios en la Isla Tierra Bomba:

*“Así y de la revisión documental adelantada, se estableció la existencia de tres predios sobre los que se consolido (sic) la propiedad en la Isla, mediante el otorgamiento de títulos Originarios que establecieron el dominio al interior de la misma, los cuales son:*

| <b>PREDIOS</b>                                     | <b>TITULOS ORIGINARIOS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| • HACIENDA TIERRA BOMBA                            | <i>Una Merced de Tierras, que el Cabildo de Justicia y Regimiento de la ciudad de Cartagena de Indias, otorga a favor de GERONIMO RODRIGUEZ, el día 26 de febrero de 1555</i>                                                                                                                         |
| • HACIENDA CAREX Y TIERRAS DE INDIOS DE BOCACHICA. | <i>Una Merced de Tierras, otorgada a la Señora LEONOR DE SERPA, el día 20 de diciembre de 1598. Escritura del 26 de abril de 1603, que refleja una compraventa a naturales de la Isla de una porción de tierra denominada; Tierras de Indies de Bocachica, por parte de la Señora LEONOR DE SERPA</i> |
| • PREDIO EL CHAVÓ.                                 | <i>Adjudicación de un predio, mediante la Escritura Publica No 12 del 17 de agosto de 1835, a favor de JOSE ANTONIO VIANA; Título Republicano basado en la Ley del 11 de octubre de 1821</i>                                                                                                          |

(...)

*De esta manera se estableció el origen histórico de los títulos, que dieron nacimiento a la propiedad en la Isla, y a partir de ellos se reconstruyeron las tradiciones de dominio vinculadas a cada uno de los predios, validando la eficacia legal de los mismos, e identificando físicamente la configuración de linderos y áreas de cada uno de ellos”<sup>62</sup>.*

91. Sobre la propiedad en la antigua Hacienda Tierra Bomba, la resolución acusada indicó que la misma nació de una merced de tierra que el Cabildo de Justicia y Regimiento de la ciudad de Cartagena de Indias hizo a Gerónimo Rodríguez, el 26 de febrero de 1555<sup>63</sup>; además, refirió que fue ratificada por la misma Corona Española posteriormente.
92. En este punto, la Sala, con el fin de determinar la idoneidad de los anteriores documentos que, en criterio del Incoder contienen una Cédula Real, encuentra

<sup>62</sup> Folios 71-72 Archivo 30\_ED\_CuadernoPruebas\_02CuadernoPruebasP1Folio1al205.pdf(.PDF) NroActua 65, índice 65 SAMAI.

<sup>63</sup> Folio 77 Archivo 30\_ED\_CuadernoPruebas\_02CuadernoPruebasP1Folio1al205.pdf(.PDF) NroActua 65, índice 65 SAMAI.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

oportuno citar la jurisprudencia de la Sala Plena de esta Corporación<sup>64</sup> en la cual se hizo un “rastreo cuidadoso de la legislación que ha regulado lo relativo al derecho de dominio de los baldíos”, desde el año 1492:

*“Primer período (1492 a 1591).*

*Se encuentran los llamados asientos o capitulaciones que se llevaban a cabo entre los descubridores y los conquistadores y el soberano. Existía también el sistema de los repartimientos que aquéllos y los fundadores de poblaciones hacían a otras personas. De ahí que en la Real Provisión de 10 de abril de 1494 (sic) y en las leyes primera, segunda, tercera, octava, diez y once de abril de dicho año de la Recopilación de Indias, se dice en forma reiterada: Que a los nuevos pobladores se les den tierras y solares; Que las tierras se repartan a descubridores y pobladores; Que se tome posesión de las tierras repartidas dentro de tres meses, y hagan plantíos, pena de perderlas. Sobre este punto la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 5 de agosto de 1492, expresó que los repartimientos de tierras y solares se hacían también entre los años de 1513 y 1525, a todos los que fueran a poblar tierras nuevas para que habiendo hecho en ellas su morada y labor, y residido en aquellos pueblos, cuatro años. ... de allí en adelante los puedan vender y hacer de ellos a su voluntad libremente como cosa suya propia. ... los cuatro años que tienen obligación para el dominio, continúa la Corte, están indicando que la adquisición de las tierras por medio de repartimiento se hacía perfecta siempre que el adjudicatario hubiese vivido, con morada y laborara en ellas, cuatro años y agrega: Esta prescripción, es bueno recordarlo, no es la común y ordinaria del derecho civil que permite a una persona hacerse dueña de un fundo con su ocupación en cualquier forma, aun por posesión violenta o clandestina, si se tiene con ánimo de dueño. La prescripción a que se alude se consumaba, respecto a tierras de la Corona, siempre que el interesado ejecutara determinados hechos en las tierras que le habían sido asignadas, no en las que a su voluntad se tomase.*

*Esta legislación siguió vigente hasta 1680 pero fue complementada con las Cédulas de El Pardo fechadas ambas el 1º de noviembre de 1591 y en las cuales predomina el criterio en el sentido de que las tierras que se posean sin títulos, deben restituirse al Rey.*

*(...)*

*Es pertinente destacar, además, lo que disponía la Ley catorce del Código de Indias o Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias que entró en vigencia el 18 de mayo de 1680 y según la cual a los poseedores de tierras, estancias, chacras y vacallerías (sic) con legítimos títulos, se les ampare en su profesión y que las demás sean restituidas al rey que ampare a los que con justa prescripción poseyeran.*

*La Corte Suprema de Justicia al referirse a esta posesión, comenta: Al decir, pues, el Código de Indias, que se ampare a los que con justa prescripción poseyeran, se refiere a la única prescripción autorizada legalmente respecto a tierras realengas, a la única prescripción justa, vale decir, reconocida por el derecho imperante: la que regía en favor de los pobladores a quienes se entregaba tierras en repartimientos y que se hacían dueños de ella por su explotación económica. Se vio ya que la protección que ofrecía la ley entre 1513 y 1523 era la de cuatro años, pero a partir de una Cédula que se expidió en 1640 y que se reitera en 1680 por la Ley XIX, el que no hubiere poseído las tierras diez años, aunque alegase que las estaba poseyendo, no podía ser admitido a composición.*

*Segundo período (1754 y 1780). Las cédulas de San Lorenzo que fueron expedidas en 1754 y la de San Ildefonso clausuran esta segunda etapa en cuanto hace relación a la normatividad indiana, pues fueron los dos últimos documentos que se dieron a la luz antes del comienzo de la vida republicana (...)*

<sup>64</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 31 de julio de 1985, rad. 11090, C.P. Aydee Anzola Linares.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

93. Esta Subsección, atendiendo al recuento histórico que se acaba de referir, concluye que los documentos<sup>65</sup> que obran en la actuación administrativa contienen un título originario, en cuya valoración no se vulneró el debido proceso alegado por la actora, pues corresponde a la transcripción sobre el otorgamiento de una merced de tierra el 26 de febrero de 1555 al señor Gerónimo Rodríguez, es decir, durante el primer periodo, cuando ese tipo de instrumentos eran expedidos como concesiones de gracia de parte del soberano o de los designados por él, como contraprestación a la conquista de los territorios o a servicios prestados a la Corona, como se transcribió de la siguiente forma en la resolución acusada:

*“(…) para ello thenemos fue acordado que deviamos **mandar dar una cavalleria de tierra de la estanzia que tiene en la ysla de Cares** yncluyendose en ella lo que tiene edificado e contado lo a ella eexo e pertheneciente e con todas sus entradas e salidas dios y costunbres savanas e montes aguas manantes e corrientes e prados pastos a la dha cavalleria e tierra annexo e perthenezie lo qual le daños sin perjuizio de tercero naturales e españoles, la qual mrd le haze por que ha **sido conquistador** que a servido en ella a su magestad y esta ciudad e republica e para en **parte de el pago de los dhos servizios** que así a hecho se le haze la **dha merced de la dha caballeria de tierra segun dho** e para el e sus herederos e susesores e para quien el quiziere e por vien tubiera y **lo pueda vender dar y donar trocar y canbiar y enagenar** y disponer de ellos e de parte dello como de cosa suia propia dada e havida por servizios que a hecho en esta tierra a su magestad e por la presente queremos que qualesquiera justizias e alguazil de esta ciudad 941v (sic) que vos metan y amparen a voz el dho geronimo rodrigues en la posezion de l dha cavalleria de tierra de que así os hazemos mrd y dellas no consientan ni den lugar que seais despojado en manera alguna sin ser oído e vensido por fuero e juizio y en el entretanto que thomais y aprendeis la thenenzia de posezion de la dha cavalleria de tierra nos constituimos por vro ynquilino thenedor e poseedor de ella (…)”<sup>66</sup> (destacado fuera del original)*

94. Además, tal y como quedó visto, para obtener el título de propiedad, en un principio se exigió además del otorgamiento de la merced, probar la explotación del bien, y luego se exigió que el título lo confirmara el Gobernador, requisitos que se acreditaron atendiendo que el señor Alonzo de Nava, en cumplimiento de la cédula de la Corona Española el 16 de enero de 1593, presentó el título de la estancia otorgada a Gerónimo Rodríguez ante el Gobernador Pedro de Lodena, el cual fue ratificado<sup>67</sup>.
95. En ese sentido, el argumento de la parte demandante, según el cual “No se determina con certeza la clase de derecho que se concede” no tiene

<sup>65</sup> Archivo General de la Nación, Bogotá, Sección Colonia, Fondo de Tierras de Bolívar, Tomo 3 folios 927-947.

<sup>66</sup> Folio 77, Archivo 30\_ED\_CuadernoPruebas\_02CuadernoPruebasP1Folio1al205.pdf(.PDF) NroActua 65, índice 65 SAMAI.

<sup>67</sup> *En Cartagena en diez y ocho dias del mes de henero de mill e quinientos e noventa e tres años ante el governador Dn Pedro de Lodena governador e capitan general e por ante mi Andres del Campo escribano la presento el conthenido Alonso de Nava vezino desta ciudad digo que yo tengo o poseo una estancia que esta en la ysia de cares que fue de Geronimo Rodrigues vezino de esta ciudad y en cumplimiento de pregon e zedula de su magestad, hago presentacion de estas e titulos de la dha estancia por los quales consta aver hecho mrd el cavildo de esta ciudad en virtud de la facultad quo tiene de su magestad, de la dha estancia a el dho Geronimo Rodrigues de los quales dhos titulos hago presentacion con el juramento necesario e pido que quedando un traslado se me buelva el original para guarda de mi dro= a V. mrd pido y supiiico vea los dhos titulos e como justos e vien dados los confims e de por buenos e pido justizia e para ello etc.. Alonso de Nava. (al margen) Decreto*

*El governador Dn Pedro de Lodena lo ubo por presentado e mando se ponga con los demas autos Andres del Campo” (Folios 6327 a 6333 del expediente).*



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

fundamento, por las siguientes razones: (i) según el análisis histórico que reseñó el Incoder y la jurisprudencia de esta Corporación, es claro que para el periodo 1492 a 1591, el otorgamiento de una merced real significaba la transferencia del dominio de una tierra; (ii) los títulos allegados al expediente reposaban en actuaciones administrativas y judiciales de la época colonial, los cuales se presumen legales y no fueron tachados o desconocidos dentro del procedimiento administrativo de clarificación; y (iii) a pesar de que la literalidad de los títulos no corresponde al español moderno, su lectura sí es comprensible, además de lo cual el demandante no señaló cuál es la anfibología o ambigüedad del instrumento analizado, pues, según lo consignado por el Incoder en su resolución, fue posible comprender que, ante el Cabildo de Justicia y Regimiento de la ciudad de Cartagena, se presentó el señor Gerónimo Rodríguez solicitando que se le otorgara el título sobre su estancia ubicada en la costa de la Isla de “Cares” (incluyéndose en ella lo que tuviera edificado) para confirmar su posesión; y por ser conquistador y haber servido al Rey, se le otorgó una merced correspondiente a una caballería de la tierra para que, a si bien lo tuviera, la pudiera vender, donar, intercambiar o enajenar.

96. Igualmente, se acreditó con la evolución de la tradición (estudio de títulos desarrollado en el acto acusado) que la estancia o tierra otorgada a Gerónimo Rodríguez corresponde a la hacienda Tierra Bomba, como se observa en el documento de venta entre don Baltazar de Escobar Maldonado y doña Catalina de Nava a favor del Colegio de la Compañía de Jesús en Cartagena<sup>68</sup>.
97. Lo anterior permite desestimar el primer argumento que fundamenta este cargo de nulidad, en tanto el acto acusado consignó el contenido del título originario conforme a lo obrante en el expediente administrativo, circunstancia que puede corroborarse consultando los antecedentes allegados a este plenario<sup>69</sup>. Pese a la vetustez (apenas natural) de dicho instrumento, la norma que consagra el régimen probatorio de este tipo de fuentes (se insiste, el artículo 48 de la Ley 160 de 1994) no instituyó ninguna tarifa adicional a la constatación de la existencia de dicho documento, frente a la cual la ahora demandada ratificó que no existieron inconvenientes para la lectura y valoración de su contenido. Con ocasión de ello, no se encuentra demostrada la vulneración al debido proceso derivada de esta circunstancia. Ligado a ello,

<sup>68</sup> “(...) la estancia de tierra bonba que posee este collejo por venta que della le hizo el capitan Dn Baltazar de escobar Maldonado y da cathalina de Nava su lexitima mujer en cantidad de diez y seis mil pesos según consta de instrumentos juridio que tiene el colejo otorgado por ante francisco lopez nieta escrivano publico en venite de julio de mil seizientos y treinta y un años quienes poseieron como compradores a los herederos de geronimo rodriguez por averle hecho a este merzed este dho cabildo de una cavalleria de tierra en la ysla de carex por ser conquistador y poblador desta tierra que le constaba al cabildo y era notorio averle servido a su magestad y a esta republica para en parte de pago de dos servicios se le hizo la dha mrd para el y sus herederos y subseores y para quien el quisiere y por bien tuviere y que lo pudiese vender donar trocar y disponer de todo o parte como cosa propia dada y avida por dos serviizios y que de ella no pudiese ser despojado sin ser oído y vensido por fuero y juicio y para su seguridad obligan a los vienes propios rentas desta dha ciudad ávidos e por aver cuio titulo se despacho en veinte y seis de febrero de mil quinientos y sinquenta y cinco años que se le dio posesión y con esta misma quieta y pasificamente a estado poseioendo este collejo dha tierra en todo lo a ella anexo” (Folio 3938 del expediente).

<sup>69</sup> Título obrante en las págs. 126 y ss. del archivo “Tierra Bomba Carpeta # 29” del CD no. 3 del expediente.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

al ser claro el tipo de derecho que se concedió (el de dominio), además de estar identificada la locación sobre la cual se otorgó (la “isla de Cares”), el tercer y cuarto fundamento del actor a este respecto tampoco están llamados a prosperar.

98. El segundo argumento relacionado con la presunta violación al debido proceso se sustentó en las medidas tenidas en cuenta para el dimensionamiento del inmueble analizado. Al respecto, se encuentra que la identificación espacial del predio no se realizó por medio de la conversión de medidas agrarias antiguas (como la caballería) al sistema métrico decimal actual, sino a través del principio establecido en la legislación civil de identificación de linderos y cabida del predio.
99. En efecto, el Incoder, para la identificación de las áreas de los tres predios sobre los que se constituyó la propiedad, tomó en cuenta las descripciones de linderos y área de cada una de las escrituras públicas que transfirieron dominio sobre estas extensiones territoriales, más la información de tipo histórico del deslinde del año 1734, aprobado mediante Auto de 17 de abril de esa anualidad, por parte de Don Antonio de Salas, Brigadier de los Ejércitos, Gobernador y Capitán General de la Ciudad de Cartagena, el cual deslinda las haciendas Tierra Bomba, Carex y Tierras de Indios de Bocachica, que guardan coherencia con lo observado en las visitas técnicas por parte del Incoder. Lo anterior permite desestimar el segundo reproche que funda este cargo de nulidad.
100. Finalmente, no le asiste razón a la actora al reprochar que el Incoder hubiese acudido a este respaldo documental por considerar que el “Archivo General de Indias” solo tiene una función de carácter recopilatorio y bibliográfico “*que dista del alcance legal que se le concede en la Actuación Administrativa*”, pues, según lo ampliamente reseñado, para la clase de inmuebles analizados en el *sub lite* era imperativo acudir al título originario del cual se hubiese desprendido la cadena traditicia hasta la expedición de los actos acusados, sin el cual la labor encomendada a la entidad no hubiese sido posible.
101. A la luz de lo expuesto, se concluye que dentro del expediente se acreditó plenamente la existencia de un título originario expedido por el Estado, que no perdió eficacia legal y del cual se deriva la existencia del derecho conferido. En sustento de ello, el Incoder valoró el respectivo respaldo documental que se tuvo en cuenta a ese título, sin que se haya demostrado que dicha apreciación probatoria hubiese vulnerado el debido proceso de la Armada Nacional durante el trámite de clarificación por los argumentos plasmados en su demanda.
102. Aunado a ello, se debe señalar que, de manera reiterada la jurisprudencia ha establecido que, de conformidad con el artículo 167 del Código General del Proceso, la carga probatoria corresponde al demandante en relación con los



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

supuestos de hecho que alega, lo cual significa que a través de los medios demostrativos que estén a su alcance debe llevar al juez a la convicción de la prosperidad de las pretensiones. En ese sentido, la Armada Nacional no aportó ningún elemento de convicción que contradiga el contenido de los instrumentos tomados en consideración por el Incoder, razón adicional para desestimar la afectación al debido proceso que se reprocha en esta ocasión.

103. En otras palabras, no se arrimó al expediente ninguna prueba -documental o técnica- que concluya que no existe título originario expedido por el Estado o que este haya perdido la eficacia legal, y, en consecuencia, que estos predios no salieron del dominio de la Nación, por lo que no se desvirtuó que el estudio de títulos (evolución de la cadena traditicia) que hizo la entidad pública fuera incorrecto.
104. A la luz de lo anterior, no se demostró que la valoración que hizo el Incoder del material probatorio que obra en el expediente hubiese violado las garantías del debido proceso de la Armada Nacional, lo cual permite desvirtuar los vicios aquí estudiados.

#### **La supuesta violación de los principios generales del derecho y el alegado desconocimiento de los efectos de la declaratoria de utilidad pública de la Isla Tierra Bomba**

105. Como tercer cargo de nulidad, la accionante alegó la vulneración de los principios generales del derecho, específicamente los relativos a: a) la jerarquía normativa; b) seguridad jurídica, legitimación, fe registral y cosa juzgada; y c) lo que denominó “cosa juzgada administrativa”. El sustento de lo anterior, en general, es el supuesto desconocimiento de lo establecido en el Decreto Legislativo 031 de 1957, por medio del cual se cedió a título gratuito al municipio de Cartagena una parte de la isla de Tierra Bomba, con excepción de las zonas que se reserve la Armada Nacional, norma adoptada como legislación permanente mediante la ley 141 de 1961 y protocolizada en la escritura pública no. 10 de ese año.
106. A su juicio, los actos acusados desconocieron dicha norma superior, y el mencionado instrumento público, al sostener “*que la Nación es propietaria de la Hacienda de Tierrabomba y no de la totalidad de la isla*”, y al tener en cuenta la escritura pública no. 623 de 1931 como antecedente registral, pese a no estar inscrita en el folio de matrícula 060-24930, de forma que no puede ser empleada como prueba en contra de “*la titularidad que ostenta La Nación - Ministerio de Defensa Nacional - Armada Nacional, sobre una extensión territorial en la Isla, conforme a lo instituido en la Escritura Publica 139 de 1931*”. Agregó, igualmente, que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena ya ha emitido pronunciamientos en sede administrativa en relación con lo anterior.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

107. Seguidamente, en el cuarto cargo de nulidad, la Armada sostuvo que las resoluciones impugnadas desconocieron *“los efectos de la declaratoria de utilidad pública de una parte de terreno de la isla de Tierrabomba y su reserva a favor Ministerio de Guerra para la base militar de la Marina Guerra de las Fuerzas Militares”* (sic), efectuada por medio del precitado Decreto Legislativo 031 de 1957. Insistió en que ha ejercido actos de señor y dueño sobre el predio, lo cual, según se aduce, ha sido ratificado por la jurisprudencia de esta Corporación.
108. En vista de lo anterior, la Subsección considera que los cargos de violación de los principios generales del derecho y desconocimiento de los efectos de la declaratoria de utilidad pública de la Isla de Tierra Bomba comparten argumentos similares, por lo que serán analizados de forma conjunta a la luz del cargo de nulidad de violación de normas superiores, como se desarrolla a continuación:
109. La parte demandante alegó que se desconoció el contenido y alcance de los efectos de la inscripción de la escritura No. 10 de 1961, atacando la presunción de veracidad y exactitud del asiento registral, con fundamento en la escritura No. 623 del 27 de julio de 1931 de la Notaría Primera de Cartagena, que no se inscribió en el folio de matrícula No. 060-24930; además, que se desconoció el principio de jerarquía normativa al restar validez al Decreto Legislativo No. 031 de 1957.
110. En primer lugar, el Incoder explicó la cadena de tradición de dominio de la hacienda Tierra Bomba de la siguiente forma (se transcribe de forma literal):

*“(…) La Andian National Corporation Limited, adquirió el predio denominado Hacienda Tierra Bomba, por compra realizada al señor José Joaquín Gómez Jr, la cual se protocolizo mediante Escritura Publica No 549 de fecha 23 de agosto de 1921 suscrita en la Notaria Segunda de Cartagena, la cual fue inscrita en la Oficina de Registro de Cartagena bajo el registro No. 868 del 23 de agosto de 1921, pagina 191 y 192 en el Libro 1, Tomo III del año 1921.*

*La Nación compro la Hacienda Tierra Bomba a la compañía, Andian National Corporation Limited, mediante Escritura Pública 139 de fecha 23 de enero de 1931, suscrita en la Notaría 4 de Bogotá e inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el día 26 de enero de 1931, en las páginas 78 a 81 Libro 1, Tomo 1, Diligencia 91, del año 1931 del antiguo sistema registral. Y Mediante Escritura 623 de fecha 27 de junio de 1931 suscrita en la Notaria Primera de Cartagena, se individualizo y se aclaró el predio Hacienda Tierra Bomba con protocolización de un plano.*

*Del estudio registral sobre la Hacienda Tierra Bomba, se observa que este predio migró al nuevo sistema registral, con el folio de matrícula inmobiliaria No. 060-24930, de la Oficina de Instrumentos Públicos de la ciudad de Cartagena de Indias, abierto el día 12 de marzo de 1979, el cual incorpora en su anotación primera, la compraventa que realizó, la Andian National Corporation Limited, a favor de la Nación, mediante Escritura Pública No. 139 de fecha 23 de enero de 1931, suscrita en la Notaría 45 de Bogotá.*

*Seguido a lo anterior, se encuentra anotación No. 2, de fecha 12 de enero de 1961, mediante la cual se inscribe la Escritura Pública No. 10, de fecha 5 de enero de 1961 de la Notaria Primera de Cartagena, por la cual se protocoliza una cesión parcial por parte de la Nación, a favor del municipio de Cartagena.*



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

*Analizada la anterior Escritura, se observa que tiene como fundamento el Decreto Legislativo No. 31 del 22 de febrero de 1957, por medio de la cual, la Nación cede al Municipio de Cartagena, la Isla de Tierra Bomba, con excepción de las zonas que se reservan a la Armada Nacional, sin embargo analizado el antecedente registral inscrito, reflejado en especial en las Escritura Pública No. 139 de fecha 23 de enero de 1931, suscrita en la Notaria 4 de Bogotá y la Escritura Pública No. 623 de fecha 27 de junio de 1931, suscrita en la Notaria Primera de Cartagena, instrumentos públicos que señalan en su literalidad: que la Nación sólo era propietaria de los terrenos de la Hacienda Tierra Bomba, comprada a la Andian National Corporation Limited, como lo señalan las referidas Escrituras Públicas y no de la totalidad de la Isla, como erróneamente lo señala, la Escritura Publica No 10 del 5 de enero de 1961, de la Notaria Primera de Cartagena Inscrita en el Sistema Antiguo el 12 de Enero de 1961, Bajo La Diligencia No. 16 Página 361-362 Libro Uno Par Tomo Uno.*

*Por lo señalado, existe un error en la descripción de las áreas tanto reservadas y que reclama el dominio por parte de la Armada, como aquellas cedidas a la Ciudad de Cartagena, en desarrollo del principio según el cual nadie puede transmitir a otro, más derecho que el que él mismo tenga (Nemo plus iuris ad alium tranferre potest, quam ipse habere).*

*La Escritura Publica No 10, en su literalidad, señala el hecho de que la Nación le compro a la Andian Corporation Limited, parte de la Isla, pero no señala el modo y título por medio del cual se adquirió la integralidad de la Isla, por lo cual la cesión de los derechos que la Nación le transfiere al Municipio, es cierta solo en la parte en que efectivamente la Nación acreditaba propiedad para ceder, en razón a la compra realizada mediante Escritura pública No 139 de fecha 23 de enero de 1931, suscrita en la Notaria Cuarta de Bogotá, y corroborada por la Escritura Publica No 623 de fecha 27 de junio de 1931 suscrita en la Notaria Primera de Cartagena, que individualizó y aclaro el área del predio Hacienda Tierra Bomba con protocolización de un plano. (...).*

111. Sobre los argumentos expuestos por la Armada Nacional dentro del procedimiento administrativo, y reiterados en el libelo introductorio, el Incoder sostuvo lo siguiente:

*“(...) Los títulos incorporados en el folio de matrícula en mención y que alegan como base de la propiedad sobre el cuerpo insular, son la Escritura Publica No 10 del 5 de enero de 1961 y su antecedente que es la compra que la Nación realizó a la Andian National Corporation mediante Escritura Publica No 139 de fecha 23 de enero de 1931, corroborada por la Escritura Pública No 623 de fecha 27 de junio de 1931*

*Ya la presente actuación agraria especial, señaló las inconsistencias existentes entre las mencionadas Escrituras y aclaro que extensiones territoriales están o han estado en cabeza de la Nación Ministerio de Defensa y como ha sido la evolución de su tradición, indicando todos los yerros introducidos en la Escritura Publica No 10 de 1961, que no consulto la real historia de dominio y propiedad al interior de la Isla y que ha generado conjunto de errores de registro y de catastro, ya señaladas con anterioridad en el presente estudio, como se analizó en el Informe de Visita de Inspección Ocular.*

*(...)*

*En este entendido, se tiene claro que la Nación compró la antigua Hacienda Tierra Bomba, que estaba en cabeza de la Andian National Corporation, y no el total de la Isla en estudio. De esta propiedad voluntariamente segrego una parte a favor del Distrito de Cartagena de Indias, como se ha señalado con anterioridad en el presente escrito, es así que el folio de matrícula inmobiliaria No. 060 - 24930, refleja la propiedad del área restante de esta antigua Hacienda Tierra Bomba, en cabeza y con dominio pleno de la Nación Ministerio de Defensa y no otro área de la Isla,*



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

*excluyendo las ventas y cesiones de predios realizada en el casco urbano de Punta Arena.*

*Adicionalmente, se alegan derechos de propiedad y dominio sobre la isla derivados de las siguientes normas legalmente expedidas: Decreto Legislativo 121 del 18 de enero de 1950, Decreto No. 031 del 22 de febrero de 1957, la Ley 141 de 1961, y finalmente el Decreto 2731 de 23 de noviembre de 2013, que disponen declarar de utilidad pública los terrenos al interior de la Isla y reservarlos a favor de la Armada Nacional para los fines proyectados ya mencionados.*

*Hay que aclarar, en primera instancia los alcances de una declaratoria de utilidad pública y la constitución de reservas territoriales a favor de cualquier entidad, en este caso la Armada Nacional, en el sentido de que estos no constituyen dominio ni propiedad consolidados, sino un inicio de posibles trámites administrativos para la adquisición o la apropiación de los predios, según sea la naturaleza jurídica de los mismos”.*

112. Con el fin de abordar este cuestionamiento, se debe recordar que, para la acreditación de la propiedad sobre un bien inmueble, quien acuda al proceso en calidad de titular de ese derecho de dominio deberá aportar el correspondiente título -como lo puede ser la respectiva escritura pública de venta–, en los términos del artículo 1857 del Código Civil, y la constancia de la inscripción del mismo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos –modo–, de manera que, ante la ausencia de cualquiera de los referidos respaldos, no se entenderá probada la propiedad. Al respecto, esta Corporación ha explicado:

*“Ahora bien, tal como lo tiene suficientemente establecido la jurisprudencia de la Sala, para la acreditación de los derechos reales sobre bienes inmuebles, es decir la propiedad, se requiere, de manera indispensable, la aportación del título y el modo, **dualidad inescindible** que debe comprobarse en los procesos judiciales en los cuales se pretenda hacer valer algún derecho real derivado de la propiedad raíz.*

*El primero de los elementos referidos –el título– está constituido por cualquiera de las fuentes de las obligaciones, en tanto que el segundo –el modo– podrá corresponder a cualquiera de las formas previstas para el efecto por el legislador, como aquellas que recoge el artículo 673 del Código Civil, esto es la ocupación, la accesión, la tradición, la sujeción y la prescripción.*

*(...)*

*La tradición, como modo de adquirir el dominio de un bien inmueble, se efectúa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 756 del Código Civil, “por la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos”. En armonía con esta disposición, el artículo 2 del Decreto-Ley 1250 de 1970 señala que está sujeto a registro todo “acto, contrato, providencia judicial, administrativa o arbitral que implique constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción del dominio u otro derecho real principal o accesorio sobre bienes raíces, salvo la cesión del crédito hipotecario o prendario”. Así las cosas, la tradición de los derechos reales constituidos sobre inmuebles se realiza mediante la inscripción del título correspondiente en la oficina de registro de instrumentos públicos.*

*La Sala ha señalado que ante la no acreditación de alguno de los elementos enunciados, esto es, el título o el modo, mediante los documentos exigidos por la ley para el efecto, se entenderá que la propiedad no se encuentra acreditada. En otras palabras, para que una persona sea tenida como propietaria o titular de derechos reales sobre bienes inmuebles debe exhibir título y modo, es decir, la escritura pública o cualquier otro medio idóneo que tenga la virtualidad de disponer, enajenar, afectar*



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

*o mutar derechos reales sobre una cosa inmueble más la correspondiente inscripción de dicho título en el registro inmobiliario*<sup>70</sup>.

113. En el *sub examine*, se acreditó que la Nación<sup>71</sup> compró la hacienda Tierra Bomba a la compañía *Andian National Corporation Limited* mediante Escritura Pública No. 139 de fecha 23 de enero de 1931, suscrita en la Notaría 4 de Bogotá, e inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el 26 de enero de 1931, acto jurídico que migró al nuevo sistema registral y fue consignado en el folio de matrícula inmobiliaria No. 060-24930, abierto el 12 de marzo de 1979, como se observa en la anotación primera.
114. Igualmente, se probó que, mediante Escritura Pública No. 623 de 27 de junio de 1931 suscrita en la Notaría Primera de Cartagena, se individualizó y aclaró cuál era el predio objeto de compraventa (hacienda Tierra Bomba), con la protocolización de un plano, escritura que no se inscribió en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos al no figurar en el correspondiente certificado de libertad y tradición.
115. Posteriormente, el 12 de enero de 1961 se inscribió la Escritura Pública No. 10 de fecha 5 de enero de 1961<sup>72</sup>, por la cual se protocolizó una cesión parcial por parte de la Nación a favor del municipio de Cartagena, con fundamento en el Decreto Legislativo No. 31 de 1957.
116. En efecto, se advierte que el gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo No. 31 de 22 de febrero de 1957<sup>73</sup>, *“Por la cual se cede la isla de Tierra Bomba al Municipio de Cartagena”*, en cual dispuso:

**“Artículo 1º.** Cédese, a título gratuito, al Municipio de Cartagena, la isla de Tierra Bomba, ubicada en la Bahía de Cartagena, Departamento de Bolívar, con excepción de las zonas que se reserve la Armada Nacional.

**PARAGRAFO.** Una comisión formada por el Ministro de Obras Públicas, el Comandante de la Armada Nacional, el Gobernador de Bolívar y el Alcalde de Cartagena, asesorados por un técnico del Instituto Agustín Codazzi, hará la correspondiente delimitación de la isla.

<sup>70</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 10 de junio de 2009. Expediente 17838.

<sup>71</sup> El certificado de libertad y tradición únicamente señala esta expresión (“la Nación”), sin especificar ninguna entidad pública. Sin embargo, en la escritura pública 139 de 1931 (págs. 151 y ss. del archivo “Tierra Bomba Carpeta # 12” del CD no. 2 obrante en el expediente), se indica que compareció al acto el ministro de Hacienda y Crédito Público.

<sup>72</sup> Corresponde a la anotación No. 2 del folio matrícula inmobiliaria No. 060-24930.

<sup>73</sup> El citado decreto consideró: *“Que por Decreto No. 3518 del 9 de Noviembre de 1949 se declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio de la República; Que conforme al Decreto 121 de 1950 (enero 18), fue destinada para el servicio exclusivo de la Armada Nacional toda la isla de Tierra Bomba, en la Bahía de Cartagena, Departamento de Bolívar; Que por razones técnicas, la Base Naval A. R. C. “Bolívar” no fue construida en dicha isla, y por lo tanto, ha quedado sin objeto la destinación prevista en el referido Decreto; Que el Gobernador de Bolívar, en desarrollo de la Ordenanza número 1 de fecha 3 de octubre de 1956, del Consejo Administrativo Departamental, ha solicitado del Gobierno Nacional la cesión de la isla de Tierra Bomba con el fin de ejecutar algunas obras de utilidad pública, y Que las mencionadas obras son de interés para el Departamento de Bolívar y la ciudad de Cartagena, por cuanto tienden a incrementar el desarrollo urbanístico de esa ciudad”*.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

**Artículo 2°.** Autorízase al Ministerio de Obras Públicas para hacer la escritura correspondiente al Municipio de Cartagena, una vez cumplido el párrafo anterior.

**Artículo 3°.** Las obras necesarias para la urbanización y embellecimiento de la isla serán realizadas por el Departamento de Bolívar, de conformidad con la Ordenanza número 1 de 3 de octubre de 1956, del Consejo Administrativo de dicho Departamento.

**Artículo 4°.** Decláranse de utilidad pública las tierras de propiedad de particulares existentes en la mencionada isla". (Subrayas y negrilla de la Sala).

117. En vista de lo anterior, la Subsección considera que no se acreditó la propiedad sobre los predios de la Isla Tierra Bomba en cabeza de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Armada Nacional con base en el folio de matrícula inmobiliaria No. 060-24930 y tampoco que se hayan vulnerado los principios alegados por la actora en su demanda, relativos a la jerarquía normativa, seguridad jurídica, legitimación y fe registral, por las siguientes razones:
118. Según la jurisprudencia de esta Corporación<sup>74</sup>, el certificado de tradición no es prueba suficiente para acreditar la propiedad, cuando lo que se discute en el proceso correspondiente es la existencia, la validez o la eficacia del título.
119. La Escritura Pública No. 10 del 5 de enero de 1961 incurrió en un error en la descripción de las áreas reservadas sobre las que la Armada Nacional reclama su dominio, por cuanto no tuvo en cuenta el alcance de la compra realizada a la *Andian National Corporation Limited*.
120. En efecto, concluir que la Nación adquirió la totalidad de la Isla implicaría desconocer la Escritura Pública No. 139 de fecha 23 de enero de 1931, inscrita el 26 de enero de 1931 en la ORIP<sup>75</sup>, mediante la cual se protocolizó la compraventa realizada a la referida compañía.
121. Asimismo, ello equivaldría a dejar de lado el conjunto de escrituras que transfirieron el dominio debidamente inscritas y establecidas en la cadena de tradición a favor de la compañía *Andian National Corporation Limited*, donde consta que esta adquirió el predio denominado Hacienda Tierra Bomba, y no la integralidad de la Isla.
122. De conformidad con el principio del derecho "*nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet*" o "*nadie puede transferir a otro más derecho que el que él mismo tenga*", la *Andian National Corporation Limited* no podía transmitir a la Nación el dominio sobre la totalidad de la Isla, cuando solo era propietaria de una parcialidad territorial.

<sup>74</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena Sección Tercera, C.P. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 13 de mayo de 2014, radicación No. 76001-23-31-000-1996-05208-01(23128).

<sup>75</sup> Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

123. La Escritura No. 623 de fecha 27 de junio de 1931<sup>76</sup> no se inscribió en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y, por ende, no tiene mérito probatorio para acreditar la mutación de la propiedad, al no consolidarse el *modo* necesario para ello. No obstante, aunque dicho título no era una prueba que el Incoder pudiese valorar dentro del procedimiento administrativo para la clarificación de la propiedad, la accionante no indicó qué implicaciones tuvo dicho ejercicio en el resultado final de la decisión acusada, máxime cuando el señalado título, según se adujo, únicamente tuvo el alcance de individualizar y aclarar el predio con la protocolización de un nuevo plano del inmueble, sin variar con ello el titular del derecho de dominio. Aunado a ello, en la actuación administrativa adelantada por el Incoder, se realizó una verificación topográfica propia tendiente a establecer los linderos de los predios examinados, sin que la Armada hubiese señalado de qué forma la valoración de la escritura 623 de 1931, y de su plano, habría incidido en el alinderamiento técnico respectivo (que, según se expuso, únicamente tuvo los efectos de individualizar de manera correcta las tierras materia de clarificación).
124. El Decreto Legislativo No. 31 de 1957, base o fundamento de la Escritura No. 10 de 5 de enero de 1961, en su parte resolutive reconoce la existencia de tierras de propiedad de particulares en la Isla Tierra Bomba.
125. Los asientos registrales gozan de presunción de veracidad y exactitud, mientras no se demuestre lo contrario.
126. Respecto del alcance de la función de examen y calificación del Registrador de conformidad con las facultades que le fueron otorgadas según el Decreto-ley 1250 de 1970, la jurisprudencia<sup>77</sup> ha indicado que la etapa de calificación y examen de los actos jurídicos sujetos a registro y protocolizados a través de escritura pública no se extiende al estudio de legalidad y validez del acto mismo, por cuanto, tratándose de documentos privados, dicho estudio es competencia del juez ordinario, salvo que el acto protocolizado consista en un acto administrativo o un contrato estatal.
127. Al Incoder, atendiendo sus funciones y obligaciones legales, le correspondía contribuir al saneamiento de la propiedad privada, que implicaba el estudio, identificación y establecimiento de las líneas de tradición de dominio efectivo que existieran en relación con los predios identificados. No obstante, dicho ejercicio no implicó que asumiese como calificador registral, sino como la autoridad competente de la clarificación de la propiedad (aspecto ya decantado en la presente providencia), procedimiento durante el cual podía

<sup>76</sup> Págs. 115 y ss. del archivo “Tierra Bomba Carpeta # 36” del CD no. 3 obrante en el expediente.

<sup>77</sup> Al respecto, en Sentencia de 31 de marzo de 2005 (M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Expediente No. 1999 - 2477) se dijo: “(...) se infiere que la escritura pública no es en sí misma un acto administrativo, luego no es susceptible de ser impugnada ante la jurisdicción contencioso administrativa. Lo que sí puede ser enjuiciado ante esta jurisdicción es su contenido siempre y cuando éste consista en un acto administrativo o un contrato estatal, dicho de otra forma, que la declaración que contenga y que mediante ella ha sido protocolizada constituya un acto administrativo o un acuerdo de voluntades en la que intervenga una entidad estatal”.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

advertir errores en los asientos registrales, como lo ha sostenido esta Sección en reciente jurisprudencia<sup>78</sup>.

128. Ahora bien, la parte demandante alegó que la demandada desconoció las consecuencias y efectos de la declaratoria de utilidad pública de la Isla (que se encuentra vigente), destinación que, a su juicio, *“toma mayor fuerza con la expedición del Decreto No. 2731 de 2013<sup>79</sup>, por el cual el Gobierno declaró de interés nacional la obra de construcción de la nueva Base Naval del Caribe en la Isla Tierra Bomba”<sup>80</sup>*, por lo que se habría incurrido en una vía de hecho. Para abordar las implicaciones de esa norma, es necesario referirse a los efectos que tiene dicha calificación para las autoridades administrativas, puntualmente en torno a la posibilidad de adelantar procedimientos de gestión predial y de expropiación para efectos de adelantar el proyecto respectivo.
129. En este punto, se debe precisar que la expropiación ha sido definida como *“una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa”<sup>81</sup>*.
130. Se debe recordar que la Constitución Nacional de 1886 establecía en los artículos 31<sup>82</sup> y 32<sup>83</sup> la posibilidad de realizar expropiaciones a través de la vía judicial, siempre que hubiera graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, y previa indemnización del valor del bien.

<sup>78</sup> Al respecto, recientemente el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B en sentencia del 03 de junio de 2025, expediente: 11001-03-26-000-2016-00055-00 (56.712, 56.881 y 56.989 acumulados), precisó lo siguiente: “6) La Sala no accede a las pretensiones de la parte actora, pues, el Incoder en modo alguno excedió sus funciones, como equivocadamente lo señala la demanda; en efecto, en desarrollo del procedimiento de clarificación de la propiedad el Incoder analizó los antecedentes registrales del predio y, al hacerlo, advirtió la referida irregularidad, es decir, que unos comuneros vendieron la totalidad del predio a pesar de que solo tenían derecho sobre una cuota parte; el Incoder, en consecuencia, indicó que ese acto no constituye una transmisión legítima del dominio total del inmueble, sino que, representa un caso de falsa tradición. (...) 8) Por consiguiente, lo que la parte actora solicita excede el alcance del procedimiento de clarificación, en tanto que, pretende que el Incoder califique la escritura pública no. 1329 de 1929 como un título válido de propiedad; sin embargo, esta determinación es un asunto de competencia exclusiva de la respectiva autoridad judicial dentro de un proceso de pertenencia o declarativo de dominio, mas no corresponde al Incoder dentro de un trámite administrativo que, se reitera, únicamente busca determinar si un predio es baldío o de propiedad privada”.

<sup>79</sup> “Por el cual se declara de interés nacional *“la construcción de la nueva Base Naval del Caribe en la Isla de Tierra Bomba”*.”

<sup>80</sup> **Artículo 1°.** Declarar de interés nacional *“la construcción de la nueva Base Naval del Caribe en la Isla de Tierra Bomba”*, de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa del presente decreto.

**Artículo 2°.** En el evento en que esta medida administrativa incida de manera directa y específica sobre las zonas en que se asienten comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras se llevará a cabo el mecanismo de consulta previa, de conformidad con los lineamientos fijados por la Corte Constitucional.

**Artículo 3°.** Las entidades del orden nacional, regional y local trabajarán de manera armónica, coordinada y dentro del ámbito de sus competencias en el desarrollo de la obra, garantizando de este modo la participación activa en su ejecución”.

<sup>81</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 153 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>82</sup> “Artículo 31.- *“Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización con arreglo al Artículo siguiente”*.

<sup>83</sup> Artículo 32.- *“En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino por pena, o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad, antes de verificar la expropiación”*.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

131. Es así como en acatamiento de los mandatos constitucionales de 1886 fueron expedidos los artículos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil – C.P.C.<sup>84</sup>, mediante los cuales se reguló el procedimiento expropiatorio en sede judicial; y la Ley 9ª de 1989<sup>85</sup>, la cual prescribió en su capítulo III lo referente a la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación.
132. La jurisprudencia de esta Corporación<sup>86</sup> para la época de expedición del Decreto Legislativo explicó que la declaración de utilidad pública antecede a la expropiación judicial:

*“(…) En la expropiación de inmuebles, ante todo, sobreviene la declaración de utilidad pública que con relación a determinado inmueble hace una autoridad administrativa; luego la entidad de derecho público respectiva, por medio de sus representantes legales, se convierte en actora de un juicio ante la justicia ordinaria, en el cual son demandados no sólo el dueño del inmueble sino también todos aquellos que tengan algún derecho real sobre el mismo; el Juez, si es el caso, decreta la expropiación, y regulado el monto de la indemnización dicta sentencia de adjudicación de bienes a favor del demandante la que debe inscribirse en el libro o libros de registro correspondientes.... (artículo 853 del Código Judicial). Hay, pues, una mutación forzosa del dominio en favor de la entidad de derecho público, por virtud de decreto judicial como resultado de un procedimiento regular desde el primer momento en desarrollo de una institución que consagra la Carta fundamental y reglamenta la ley, como es la expropiación de bienes de particulares, por causa de utilidad pública.*

*(...)*

*Bien se ve, como ya se ha dicho, que en el caso en cuestión no hay un fallo que cause mutación del dominio. Simplemente hay lugar a una declaración de la existencia de perjuicios y de la obligación de indemnizarlos, así como a su regulación. La sola prevención que debe hacer la justicia contencioso administrativa al demandante (artículo 269 de la Ley 167 de 1941) de que “deberá otorgarse en favor de la Administración el correspondiente título traslativo de dominio”, no decide sobre echo (sic) de dominio, ni constituye un modo de adquisición ni un título de transmisión del mismo. Resulta claro también que si el demandante no hiciera el título traslativo del dominio, no podría recibir el valor de la indemnización porque ésta resultaría sin causa.*

*Asimismo, es manifiesto que si no usara el procedimiento contencioso administrativo, podría reivindicar el dominio de la parte ocupada del inmueble, desde luego ante los tribunales ordinarios. Y en ese caso, a la entidad de derecho público, para persistir en la ejecución de sus obras, no le quedaría otro camino que acudir a la expropiación, entonces sí como demandante, y ante la justicia ordinaria”.*

133. En otras palabras, la declaratoria constituye la etapa inicial del procedimiento expropiatorio, sin el cual no resulta posible habilitar a la autoridad para adelantarlos. No puede olvidarse que entre la norma que declara las condiciones de utilidad pública e interés social y el acto expropiatorio se presenta una relación de causa a efecto, pues sin la existencia de la primera no puede expedirse los segundos<sup>87</sup>.

<sup>84</sup> Decreto 1400 de agosto 6 de 1970.

<sup>85</sup> “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.

<sup>86</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C.P. Baudilio Galán Rodríguez, sentencia del 22 de noviembre de 1951, radicación número: CE-SCA-1951-11-22.

<sup>87</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 5 de agosto de 1994. Rad. 2679. CP Libardo Rodríguez Rodríguez.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

134. Por su parte, la Constitución Política de 1991 dispuso en el artículo 58 que *“por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa”* y que, *“en los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”*.
135. En virtud del artículo 58 Superior, se expidió la Ley 388 de 1997<sup>88</sup>, en cuyo capítulo VII se reguló lo atinente a la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial, y en el capítulo VIII lo relacionado con la expropiación administrativa<sup>89</sup>.
136. En el caso concreto, se probó que, mediante Decreto Legislativo No. 31 de 22 de febrero de 1957, el Gobierno Nacional declaró de utilidad pública las tierras de propiedad de particulares existentes en la isla Tierra Bomba; sin embargo, no se acreditó que se hubiesen iniciado ni adelantado los procedimientos necesarios para la transferencia de los inmuebles por medio de la expropiación, fuese por vía administrativa o judicial, que culminase en un título traslativo de dominio en favor de la Armada Nacional, comoquiera que la transferencia del derecho de dominio se concreta o consolida con la expropiación judicial o administrativa, o la enajenación voluntaria<sup>90</sup>, y la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la sentencia judicial, el acto administrativo o escritura pública de compraventa, respectivamente.
137. Así las cosas, la Subsección encuentra razón en los argumentos expuestos por el Incoder, en el sentido de que la declaratoria de utilidad pública de los predios particulares existentes en la Isla no transfirió el dominio a la Nación, pues se debe recordar que, para la adquisición del mencionado derecho real se requiere, de manera indispensable, la aportación del título y el modo, y el citado Decreto Legislativo no tenía la virtualidad de disponer, enajenar, afectar o mutar derechos reales sobre un inmueble.
138. La Sala no desconoce que esta Corporación, en sentencia de 23 de octubre de 2003<sup>91</sup> (radicado 2002-0027-01) resolvió una impugnación sobre la sentencia que rechazó una acción de cumplimiento fundada en el Decreto Legislativo 0031 del 22 de febrero de 1957, que pretendía, en especial, que se adelantara el proceso de expropiación correspondiente. Frente a lo anterior, se indicó:

<sup>88</sup> *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 2ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”*.

<sup>89</sup> Como se puede apreciar, mientras el Constituyente de 1886 consagró únicamente la expropiación judicial, el de 1991, adicionalmente, estableció la posibilidad de adelantarla en sede administrativa.

<sup>90</sup> Para lo cual se debe otorgar la escritura pública de compraventa e inscribirla en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 13, como señala el artículo 14 de la Ley 9 de 1989 *“El cumplimiento de la obligación de transferir el dominio se acreditará mediante copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición”*.

<sup>91</sup> Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá, sentencia del 23 de octubre de 2003, radicación: 13001-23-31-000-2002-0027-01(ACU).



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

*“Sin embargo para la Sala, la decisión legal de declarar de utilidad pública una parte del territorio nacional que pertenezca a particulares, independientemente de establecer la vigencia actual de la norma, de ninguna manera contiene para el Estado el deber legal, **imperativo e inobjetable**, de adelantar tales procesos de expropiación, máxime si se tiene en cuenta que en los mismos deben intervenir las tres ramas del poder público y no solo el ejecutivo. Así lo ha precisado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, quien en sentencia C-153 del 14 de marzo de 1994.*

(...)

*En el presente asunto, sólo se aporta al expediente el decreto legislativo por medio del cual se declaró que los terrenos de propiedad de particulares en la isla de Tierra Bomba eran de utilidad pública, disposición que, como se anotó, no contiene el mandato imperativo e inobjetable de adelantar el proceso de expropiación correspondiente ni la determinación concreta de los predios que deban ser objeto del mismo.*

*Finalmente, se precisa que si los demandantes estiman que la omisión del Ministerio de Defensa, consistente en no proceder a la expropiación de terrenos cuya propiedad afirman tener les está ocasionando perjuicios, pueden acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en ejercicio de la acción de reparación directa para demandar el reconocimiento y pago de perjuicios que hayan podido sufrir”.*

139. En ese sentido, si bien el citado Decreto no contenía el deber legal, imperativo e inobjetable de adelantar los procesos de expropiación, lo anterior no significa que ello no fuera necesario para transferir el derecho de dominio de los predios a la Nación. En razón al carácter reglado de tales trámites, el procedimiento expropiatorio debe agotar una serie de etapas consistentes en: (i) la identificación plena del predio que la entidad pretende adquirir, junto con la determinación de quienes fungen como titulares de su derecho de dominio; (ii) el avalúo del bien conforme a las pautas establecidas por la reglamentación nacional<sup>92</sup>; (iii) la formulación de una oferta de compra sustentada en dicho ejercicio, de forma que se agote previamente la negociación directa con los propietarios; (iv) según el resultado de la negociación, el perfeccionamiento de la compraventa respectiva, con el pago correspondiente, o (v) la emisión de un acto administrativo por medio del cual se decreta la expropiación en favor de la respectiva entidad (título a inscribir en el respectivo folio de matrícula), con previa indemnización al propietario, decisión susceptible de recursos en sede administrativa e impugnación judicial<sup>93</sup>. Para el caso de la expropiación en sede judicial, debe mediar, igualmente, la respectiva prueba técnica del valor del inmueble por adquirir, en la que se sustente la demanda iniciada en contra del particular, y la correspondiente sentencia judicial que hará las veces de título traslativo de dominio.
140. En ese sentido, en el plenario no se acreditó que la accionante hubiese adelantado los mecanismos legales para hacer efectiva la declaratoria de utilidad pública establecida desde el Decreto 031 de 1957, la cual, según se

<sup>92</sup> Vid. Resolución 620 de 2008 proferida por el IGAC.

<sup>93</sup> Ley 388 de 1997. “Artículo 71.- Proceso contencioso administrativo. Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión”.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

expuso, no implica la transferencia de pleno derecho de la propiedad de los predios involucrados en favor de la Nación. Una conclusión diferente soslayaría las pautas previstas, principalmente, en el artículo 58 superior, la Ley 388 de 1997 y la legislación procesal atinente a la materia.

141. Además, el objeto del proceso radicado 2002-0027-01, traído a colación por la accionante en su demanda, era determinar si el Decreto Legislativo 31 de 1957 contenía un mandato imperativo e inobjetable, y no establecer, si la declaratoria de utilidad pública surtió efectos o si, con ella, se transfirió el dominio de los predios de la isla a la Nación.
142. Frente a la violación de los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, debe precisarse lo siguiente:
143. La finalidad de un proceso judicial es la de emitir un pronunciamiento de fondo, vinculante y que haga tránsito a cosa juzgada sobre un determinado conjunto de hechos puestos a consideración por las partes y que se presentan como jurídicamente problemáticos. La justificación de esta regla reposa esencialmente en la institución de la seguridad jurídica, al pretender la generación de certeza frente a la resolución de las controversias surgidas en la sociedad y, así, realizar en cada caso la exigencia de eficacia por parte de todo el sistema jurídico, evitando la duplicidad de sentencias que, por lo demás, pueden devenir contradictorias.
144. Ahora, la cosa juzgada es una institución de naturaleza judicial, en virtud de la cual los asuntos respecto de los que exista una decisión ejecutoriada no pueden volver a ser ventilados ante la jurisdicción, razón por la cual constituye una excepción, que en caso de encontrarse acreditada debe ser decretada de oficio, teniendo por efecto la terminación del proceso. No obstante, dicho instituto no es extrapolable, *mutatis mutandis*, al ámbito de acción de las autoridades administrativas, comoquiera que se trata de un atributo que la ley únicamente otorga a las sentencias judiciales, mas no a los actos proferidos por una entidad pública (o por otra diferente), motivo por el cual no es viable emplearlo, por regla general, como un parámetro de su legalidad<sup>94</sup>.
145. Incluso si, en gracia de discusión, se analizase el argumento de la actora en clave de un posible vicio constitutivo de falsa motivación, la Sala encuentra que los antecedentes administrativos traídos a colación no permiten desestimar la legalidad de los actos acusados. A este respecto, la Armada mencionó diversos pronunciamientos emitidos por la registradora principal de

<sup>94</sup> Si bien esta Sala de decisión, en anteriores oportunidades, ha abordado el concepto de la “cosa juzgada administrativa”, ha reconocido que se trata de una figura que “*ha sido y aún es materia de análisis y debate en la doctrina especializada del acto administrativo*”, trayéndola a colación “*no en perspectiva de afirmar la irrevocabilidad del acto administrativo como regla general, pero sí para abogar, al menos en una de sus perspectivas, por la estabilidad de aquellos actos que se arropan de firmeza y que confieren al particular un derecho que ya se está cumpliendo*” (Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de julio de 2023, exp. 73001233300520140034601 (59942), C.P. José Roberto Sáchica Méndez, con aclaración de voto de la Dra. María Adriana Marín a este respecto).



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

instrumentos públicos de Cartagena, frente a los cuales se observa que (i) se refieren a solicitudes de inscripción de títulos en el folio de matrícula 060-30053, esto es, un predio diferente al que la accionante alude en su libelo (se recuerda, el 060-249330, atinente a la Hacienda Tierra Bomba); (ii) mencionó un auto No. 10 del 12 de junio 1996, por el cual “ordenó iniciar la actuación administrativa tendiente a determinar la verdadera situación real y jurídica de los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 060- 0024930 (Nación), 060-0012429 (Distrito) y 060-0030053 (Bocachica)”, providencia de la que no se allegó prueba y, además, constituiría apenas un acto de trámite no determinante en la clarificación de propiedad; y (iii) se refirió a la Resolución No. 284 del 22 de mayo de 1998 (de la que no se aportó prueba), sin detallar sobre qué tipo de trámite versó, ni el tipo de solicitud que se formuló, además de indicar un título completamente ajeno a los ya mencionados en torno a la Hacienda Tierra Bomba (escritura 98 de 1971).

146. Finalmente, al referirse al presunto desconocimiento de la declaratoria de utilidad pública, la Armada Nacional agregó que dicha entidad ha venido ejerciendo actos de señor y dueño sobre los predios que acreditaron propiedad privada, tales como el pago de impuesto predial y el levantamiento de mejoras, como lo son la Estación Naval de Tierra Bomba y el radar de vigilancia para el control del tráfico marítimo. Al respecto, la Sala encuentra que la accionante no aportó medios de prueba en respaldo de lo anterior, lo cual, de entrada, impide dar razón a su dicho. Aunque a este respecto invocó un pronunciamiento de esta Corporación, “de fecha veintidós (22) de enero de 2004, expediente No. 13001-23-31-000-2003-00005-01 (AG), Consejero Ponente María Elena Giraldo Gómez”, revisado dicho proveído, se encuentra que, en el mismo, se resolvió confirmar la declaratoria de caducidad de una demanda de acción de grupo formulada con ocasión de la cesión realizada mediante el Decreto 031 de 1957, y de ninguna forma tuvo por demostrado que la Armada, u otra entidad, estuviese ejerciendo control sobre esa extensión territorial.
147. Visto lo anterior, la Sala también despachará desfavorablemente los cargos de nulidad relacionados con la presunta violación de los principios generales del derecho invocados y con el aparente desconocimiento de la declaratoria de utilidad pública, pues su afirmación se encuentra huérfana de sustento fáctico y jurídico. En suma, no se desvirtuó la presunción de legalidad de la que están revestidos los actos demandados.
148. En consecuencia, la Sala negará las súplicas de la demanda, atinentes a la declaratoria de nulidad de los actos administrativos acusados y el consecuente restablecimiento del derecho invocado, por las razones aquí expuestas.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

## Condena en costas

149. Dado que el presente asunto se trata de una nulidad con restablecimiento del derecho, de conformidad con los artículos 188<sup>95</sup> del CPACA y 365<sup>96</sup> del CGP, procede la condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso<sup>97</sup>.
150. En el trámite, se encuentra acreditada la gestión de los apoderados del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Agencia Nacional de Tierras frente a la interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho a través de la defensa ejercida, principalmente, con sus escritos de contestación de la demanda. Dicha gestión es suficiente para que se disponga la fijación de agencias en derecho dentro de la liquidación de las costas, de acuerdo con lo previsto en los mencionados artículos 365 y 366 del CGP.
151. De acuerdo con el numeral 4 del artículo 366 del CGP, para la fijación de agencias en derecho<sup>98</sup> deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura vigentes para la fecha en que se presentó la demanda<sup>99</sup>, lo que para este caso se verifica en el Acuerdo No. 1887 de 26 de junio de 2003<sup>100</sup>.
152. Tratándose de los procesos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en particular de los asuntos de única instancia sin cuantía, el referido

<sup>95</sup> “CPACA. Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil”.

<sup>96</sup> “CGP. Artículo 365. Condena en costas. En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas: 1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.  
“(…)”

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación (subrayado fuera del texto).

<sup>97</sup> En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), podría acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

<sup>98</sup> CGP. “Artículo 366. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:  
“(…)”

“3. La liquidación incluirá el valor de los honorarios de auxiliares de la justicia, los demás gastos judiciales hechos por la parte beneficiada con la condena, siempre que aparezcan comprobados, hayan sido útiles y correspondan a actuaciones autorizadas por la ley, y las agencias en derecho que fije el magistrado sustanciador o el juez, aunque se litigue sin apoderado.”

<sup>99</sup> La demanda se radicó el 06 de mayo de 2016.

<sup>100</sup> Si bien en la actualidad se encuentra vigente el Acuerdo PSAA16-10554 de 5 de agosto de 2016, que derogó, entre otros, el Acuerdo 1887 de 26 de junio de 2003, aquél estableció en su artículo 7, de una parte, que regía a partir de su publicación y se aplicaría respecto de los procesos iniciados a partir de dicha fecha; y, de otro lado que los procesos comenzados antes se seguirían regulando por los reglamentos anteriores sobre la materia, de manera especial los contenidos en los Acuerdos 1887 de 2003, 2222 de 2003 y 9943 de 2013 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

Acuerdo establece “*Hasta diez (10) salarios mínimos mensuales legales vigentes*”.

153. Así las cosas, la Sala fijará las agencias en derecho a cargo de la parte actora en un (1) salario mínimo mensual legal vigente a la fecha de ejecutoria de la presente providencia, y a favor de la parte demandada (distribuido en partes iguales, esto es, 50% para el MADR y 50% para la ANT).
154. Por tratarse de un trámite de única instancia ante esta Corporación, la liquidación de costas será realizada por la Secretaría de Sección, de conformidad con el artículo 366 del CGP<sup>101</sup>.
155. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR** probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**SEGUNDO: DECLARAR** no probada la excepción de caducidad de la acción judicial formulada por la Agencia Nacional de Tierras.

**TERCERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la Nación -Ministerio de Defensa Nacional -Armada Nacional.

**CUARTO: CONDENAR** en costas a la Nación -Ministerio de Defensa Nacional -Armada Nacional. Como agencias en derecho, en favor de las entidades demandadas, se fija la suma equivalente a un (1) salario mínimo mensual legal vigente a la fecha de ejecutoria de la presente providencia, distribuido en partes iguales para cada una de ellas (50% para el Ministerio de Agricultura y 50% en favor de la Agencia Nacional de Tierras). La liquidación de las costas será adelantada por la secretaria de la Sección, según lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

<sup>101</sup> CGP “Artículo 366. Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas:

“1. El secretario hará la liquidación y corresponderá al juez aprobarla o rehacerla.

(...)

“4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”.



Radicado: 11001-03-24-000-2016-00328-00 (63333)  
Demandante: Nación –Ministerio de Defensa –Armada Nacional  
Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y otro  
Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho

**QUINTO: REMITIR**, por Secretaría, copia de la presente providencia con destino al expediente identificado con el radicado 11001-03-26-000-2016-00080-00 (57.037), que cursa ante la Subsección C de la Sección Tercera de esta Corporación.

**SEXTO: ARCHIVAR** el expediente, una vez ejecutoriada esta sentencia y previa liquidación y aprobación de las costas procesales.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Firmado electrónicamente  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

Firmado electrónicamente  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Firmado electrónicamente  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

**Nota:** Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF