



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 014

TEMAS:

VULNERACIÓN DE DERECHOS
COLECTIVOS A LA DEFENSA DEL
PATRIMONIO PÚBLICO – PROCESO DE
ADQUISICIÓN DE PREDIOS
DESTINADOS A LA POLÍTICA
AGROPECUARIA Y DE DESARROLLO
RURAL

INSTANCIA:

SEGUNDA

Decide la Sala, la apelación interpuesta por la parte accionada INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER, en oposición a la sentencia del 26 de septiembre de 2014 proferida por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO - SUCRE, en el proceso que en ejercicio de la ACCIÓN POPULAR instauró la PROCURADURÍA 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER.



1. ANTECEDENTES

1.1. La Demanda:

La PROCURADURÍA 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA, presentó ACCIÓN POPULAR en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER por la presunta vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y los derechos de la comunidad como usuarios del programa reforma social agraria, con fundamento en los siguientes:

1.2. Hechos:

Narra el actor que, mediante escritura pública N° 174 del 3 de diciembre de 2007, se transfirió por el señor MARCO TULIO OLMOS SUÁREZ, a título de venta al INCODER, el predio rural denominado MONSERRATE 1, ubicado en el corregimiento de Malambo, jurisdicción del municipio de Sucre – Sucre,

Afirma que, el predio MONSERRATE 1, fue negociado por el jefe de la oficina de enlace territorial OET N° 2 del INCODER de montería, DR. PABLO EMILIO AGAMEZ AGAMEZ, y el vendedor señor MARCO TULIO OLMOS SUÁREZ, por la suma de seiscientos setenta y cinco millones de pesos (\$675.000.000)

Aduce que, mediante de resolución N° 0041 del 11 de abril de 2008 y conforme al acta de comité de selección, del 29 de diciembre de 2008, se adjudicó el predio a 28 familias, las cuales afirma, solo 10 recibieron el predio pero no viven en él, según lo constatado por la Procuraduría.

Confirma que, en la resolución N° 0041 del 11 de abril del 2008, figuran como adjudicatarios del predio MONSERRATE 1, personas que no presentan la condición de desplazados por la violencia, de conformidad con una certificación



expedida por acción social y la cooperación internacional, constituyéndose así una destinación oficial diferente de los recursos del estado en relación con esas personas.

Aduce que, el 28 de febrero de 2008, el director territorial del INCODER – SUCRE, en conjunto con la Procuradora Judicial Ambiental y Agraria y algunos adjudicatarios, practicaron visitas al predio MONSERRATE 1 en el cual se recepcionaron testimonios de algunos vecinos del corregimiento de Malambo acerca del precio de la hectárea de tierra. En esta misma diligencia también se tomó un registro fílmico donde se demostraba la humedad de dejada en los árboles y las casas a raíz de las inundaciones.

Asegura que, mediante memorial 4 de marzo de 2008, las familias beneficiarias del predio Monserrate 1 se dirigieron al señor defensor del pueblo (Sucre), en la cual le solicitaban su colaboración ya que no querían seguir en su condición de desplazados por la violencia y en ese momento por el invierno, pidiendo así la reubicación del predio apto para la agricultura para un mejor vivir.

Narra que, ante la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria se hicieron presentes, el día 6 de marzo del 2008, adjudicatarios del predio MONSERRATE 1, los señores, GLENDYS DEL CARMEN MERCADO PEREZ, JULIO MANUEL YEPEZ MENESES, ARTURO JOSÉ CARCAMO ÁLVAREZ, FREDIS MANUEL GENEY NAVARRO, LUIS EDUARDO MARTÍNEZ MERCADO y JOSÉ DE JESÚS MANJARRES RIVERA, los cuales presentaron sus respectivas quejas aduciendo su condición de desplazados.

Manifiesta que, 18 de las familias desplazadas relacionadas, no han querido



recibir el predio, por la crítica situación producto del desplazamiento, por las inconformidades manifestadas anteriormente, respecto al invierno que estaban padeciendo.

Aduce que, el informe técnico aportado por el ingeniero civil ALBEIRO ROMERO PÉREZ, de la oficina de planeación del municipio de Sucre, afirma que el predio MONSERRATE 1 tiene una superficie agropecuaria utilizable entre 70 y 74 hectáreas, equivalentes al 43.20% del total del predio que es 171 hectáreas, porcentaje muy inferior al 80 % del área total, exigidos por la selección de predios. Por tal razón, afirma que el área productiva es de 97 hectáreas equivalentes al 56.72 del total, por lo que expresa que se infiere que el predio no llena uno de los requisitos básicos para ser adquirido por el Estado, con fines de reforma agraria y desarrollo rural.

Manifiesta que, hay una certificación expedida por el coordinador del comité regional para la protección y atención de desastres, de acuerdo a la que respecto al predio MONSERRATE 1, afirma se vulneró otros de los requisitos exigidos para la adquisición de predios ofrecidos en venta para fines de reforma agraria desarrollo rural (artículo 21, numeral 5, del Acuerdo N° 058 del 1 de junio de 2006) no obstante que en el informe técnico de febrero 28 de 2007, rendido por profesionales especializados por el INCODER –SUCRE, se dijo que el predio se ubica en zona de riesgo por inundaciones.

Narra que, en una inspección practicada al predio MONSERRATE 1, el 12 de mayo de 2008, por la Procuraduría Ambiental y Agraria, y el ingeniero ALBEIRO ROMERO, se pudo comprobar lo siguiente:

- Que las vías de acceso al predio eran inexistentes en razón al pésimo



estado.

- Requieren soluciones de vivienda y saneamiento básico.
- No existen cultivos para sostener familias que allí se ubique, así sea por un corto tiempo.
- La única explotación que se hace es la ganadera pero en época de verano porque en invierno toca trasladar al ganado por las inundaciones.

Afirma que, la inspección técnica al predio, por parte de la procuraduría se realizó el 12 de mayo del 2008, cuando aún la precipitación pluvial apenas comenzabas, según lo expresado por el ingeniero de planeación del municipio de Sucre, quien manifestó que una vez se intensificaran las lluvias, se afectarían más áreas del predio, ya que eso había sido un hecho repetido en años anteriores, conforme lo deducía de la marca de humedad.

Confirma que, en informe técnico del 28 de febrero de 2007, rendido por profesionales especializados de INCODER-SUCRE, consta que el predio MONSERRATE 1, cuenta con 2 unidades fisiográficas, una de ellas clase agrologica VHS que equivale al 15.37% del área total, condición que aunque muy por debajo de lo establecido por el ingeniero de la oficina de planeación del municipio de Sucre, también imposibilitaba la compra del predio por parte del INCODER, por expresa prohibición contenida en el artículo 9, numeral 5 de Acuerdo N° 05 de 14 de agosto de 1996 en el sentido de adquirir predios que tengan más de 10 % del área total en la clase agrologica.

Concluye que, con todas las anteriores irregularidades y violaciones, la entidad demandada no cumplió con la obligación legal de correr traslado a la procuraduría del informe técnico y avaluó del predio MONSERRATE 1,



conforme a lo establecido en el artículo 21, parágrafo 2, del Acuerdo N° 058 de 2006.

1.3. Las pretensiones:

Solicita que se declare la violación, por parte del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER, de los derechos colectivos relacionados con la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y los derechos de los usuarios.

Que como consecuencia de lo anterior, se ordene proteger los derechos colectivos indicados en los literales: b), e), y n) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998

Que se restituyan las cosas a su estado anterior a la compraventa del inmueble MONSERRATE 1.

Que se protejan los derechos colectivos de las personas seleccionadas como sujetos de reforma social agraria para este inmueble, familias desplazadas por causa de la violencia ubicadas en el departamento de sucre ordenando al INCODER, proceda a adquirir para ellas inmuebles con aptitud agrologica, que permitan el desarrollo eficiente y rentable de proyectos productivos, en los que se viabilice la realización de labores agrícolas o pecuarias.

Que se ordene la exclusión como adjudicatarios, de todas aquellas personas que habiendo sido seleccionadas, por medio de **acta de comité de selección**, del 29 de diciembre de 2008, no tienen la condición de desplazado de acuerdo con el registro único de población desplazada.

1.4. Actuación procesal:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:



- Presentación de la demanda: 29 de mayo 2008 (fol. 1 a 24 C-pal. 1).
- Admisión de la demanda: 5 de junio del 2008 (fol. 147 a 150 C-pral.1).
- Pacto de cumplimiento: 31 de marzo de 2009 (fol. 312 a 314 C-pal 2), 11 de agosto de 2009 (fol. 423 a 427 C-pal 3) , 30 de julio del 2010 (fol. 507 a 511 C-pal 3)
- Sentencia de primera instancia: 25 de abril del 2013 (fol. 736 a 785 C-pal 4).
- Apelación: 9 de mayo del 2013 (fol. 761 a 764 C-pal 4)
- Concesión de la apelación: 9 de mayo del 2013 (fol. 766 C-pal 4).).
- Auto que admite el recurso de apelación (fol. 3 C. 1 de segunda).
- Auto del 13 de junio de 2013, que declara la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de alegatos de conclusión (fol. 7 a 11 C. 1 de segunda).
- Auto del 17 de julio de 2013, a través del cual se está a lo dispuesto por el superior y se ordena integrar el contradictorio (fol. 770 y 771 C. 4).
- Auto del 17 de enero de 2014, a través del cual se ordena un emplazamiento (fol. 789 y 790 C. 4).
- Auto del 1 de abril de 2014 a través del cual se nombra un curador *ad litem* (fol. 801 C. 5).
- Auto del 20 de agosto de 2014, a través del cual se corre traslado para alegar (fol. 828 C. 5).
- Sentencia de primera instancia, del 26 de septiembre de 2014 (fol. 873 a 896 C. 5).
- Recurso de apelación de la parte demandada INCODER (fol. 903 a 906 C. 5).
- Auto del 6 de octubre de 2014, que concede el recurso intentado (fol. 908 a 909 C. 5).



- Reparto oficina judicial del 24 de octubre de 2014 (fol. 1 C. 2 de Segunda).
- Auto del 27 de octubre de 2014, a través del cual se admite el recurso intentado (fol. 3 C. 1 de segunda).
- Auto del 6 de noviembre de 2014, a través del cual se corre traslado para alegar y al Ministerio Público para que conceptué de fondo (fol. 15 C. 1 de segunda).

1.5. La providencia recurrida:

El Juez de primera instancia negó la objeción por error grave promovida por el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, contra la pericia del profesional de SILVIO VERBEL ARROYO, y amparó el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público de la comunidad adjudicataria del predio MONSERRATE 1, ordenando que el demandado, en un término no superior a 6 meses contados a partir de la ejecutoria de dicha providencia, reubique a las familias que fueron beneficiarias con la adjudicación del predio MONSERRATE 1 a un predio que cuente con los requisitos previstos en el artículo 25 del Acuerdo 108 de 2007 del Consejo Directivo del INCODER y este conforme al programa de reforma social agraria como desplazados a causa del conflicto interno, negando las demás pretensiones de la accionante

1.6. La Apelación

El demandado INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER, argumenta que en la realización del contrato de compraventa del predio objeto de la presente acción, se ajustó a los procedimientos y requisitos establecidos por la ley, por lo que considera que no vulneran derecho colectivo alguno, pues en su criterio, se demostró que el bien adquirido tenía vocación agrícola y por ello el mismo fue adjudicado a las 28 familias necesitadas, de otro modo, el instituto no lo hubiera hecho.



Afirma que, las condiciones del terreno fueron variando con el pasar del tiempo, pero en principio, al momento de adquirirlo y adjudicarlo, el mismo contaba con la condición de tener vocación agrícola.

Expresa que, la adquisición del inmueble se realizó mediante los trámites propios de la contratación directa, y se adjudicó a veintiocho (28) familias desplazadas, hecho materializado mediante la Resolución No. 0041 del 11 de abril del 2008, en cumplimiento de los objetivos que alientan la existencia del Instituto, en especial el otorgar subsidios mediante convocatorias públicas para la adquisición y adecuación de tierras.

Realiza un recuento del proceso de adjudicación del predio, asegurando que sobre el inmueble se practicó visita técnica, los días 21 a 23 de febrero de 2007, por parte de la señora Yolanda Jiménez Figueroa, en su calidad de ingeniera agrónoma, y el señor Edgar Ucros Piedrahita, médico veterinario y zootecnista, ambos funcionarios del INCODER, quienes emitieron concepto técnico el día 28 de febrero del mismo año en donde indicaron:

“La visita practicada al predio Monserrate 1, fue realizada en plena época de verano. El predio presenta concepto técnico positivo, ya que sus suelos son aptos para desarrollar programas agropecuarios según el estudio de zonificación, biofísica del departamento de Sucre, realizado por el IGAC, esta zona es agrícola, donde predominan el clima seco, relieve plano, con drenaje pobre, permite el establecimiento de cultivos transitorios y ganadería en la mayor parte del año.

En partes del lote No. 7 ultimo (SIC) del predio se observaron marcos en la base de los árboles que demuestran permanencia del agua durante periodos prolongados.”

Afirma que, del estudio en referencia resalta algunos de sus puntos, para lo cual se tiene en cuenta lo dispuesto por el artículo 25 del acuerdo 108 del 29 de marzo de 2007, que define los requisitos que deben reunir los predios ofrecidos en venta, es de resaltar que para el proceso de adquisición se tenía que aplicar lo allí normado, toda vez que en su artículo 30 indica que serán aplicables los artículos 05, 58 y 73 de 2006 (sic), respecto de situaciones jurídicas consolidadas en



vigencia de estos, situación contraria a la actual.

Argumenta que, establece el numeral primero de la norma citada, que la superficie utilizable del predio debe ser igual al 80% y debe garantizar en cualquier caso la cabida de diez unidades agrícolas. Aclara que, el predio cuenta con una superficie de 171 hectáreas clasificadas en dos unidades fisiográficas (unidad 1-145 hectáreas, y unidad 2-26,32 hectáreas), de las cuales se indicó que eran utilizables para el momento del dictamen 145 hectáreas en actividades de ganadería, aseverando que de manera potencial podían utilizarse 30 de ellas en actividades de agricultura. Concluye que, el área utilizable del predio supera el 84% con lo cual se cumpliría con el requisito en referencia.

Esgrime que, el predio debe contar con aguas utilizables (No. 2 *ibídem*), al respecto se indicó en el informe que el predio contaba con cinco (5) jagüeyes y un (1) pozo artesano, los cuales a juicio de los técnicos, resultaban suficientes tanto para el consumo humano, como para el desarrollo de las actividades agropecuarias potencialmente capaces de desarrollarse en el predio.

Con relación a su vocación agropecuaria (No. 3 *ibídem*), señala que el mismo, para el momento de la visita, era explotado en actividades de ganadería, y que era apto potencialmente para adelantar además actividades agropecuarias.

Adicionalmente ha dicho el estudio, manifiesta que se tuvo en cuenta el avalúo comercial del inmueble rendido por el perito Reuklinguer Palomeque Valencia, de “Lonja Propiedad Raíz de Sucre”, quién lo tazó en la suma de seiscientos noventa y un millones novecientos diez mil pesos (\$691.910.000,00 m/cte.), suma superior a aquella por la cual fue adquirido (seiscientos setenta y cinco millones (\$675.000.000,00 m/cte).

Por lo expuesto, concluye el recurrente afirmando que tales razones justifican la realización del contrato y muestran que su celebración se ajustó a los procedimientos y requisitos establecidos por la ley, de donde se desvirtúa, en su



criterio, la presunta disminución patrimonial que con la celebración del contrato pretende mostrarse, solicitando por lo dicho la revocatoria del fallo de primera instancia y la negativa de las pretensiones.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Sala es competente para conocer de la apelación interpuesta en la presente Acción Popular, según lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, en Segunda Instancia.

Se advierte que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

En este punto, es menester aclarar, que conforme a las normas que regulan la materia, la competencia del *Ad quem*, se encuentra claramente determinada por los argumentos de la apelación, tal como lo consagran los artículos 320 y 328 del C.G.P., normativa aplicable a esta jurisdicción a partir del 1 de enero de 2014, como lo decidió la Sala Plena de lo Contencioso del CONSEJO DE ESTADO¹, razón por la cual se presenta como problema jurídico, el siguiente, con fundamento en los planteamientos del recurrente:

3. PROBLEMAS JURÍDICOS PRINCIPALES

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala responder el siguiente problema jurídico:

¿Se vulneraron los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público por parte del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -

¹ Ver CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO. Auto de 25 de junio de 2014. Radicación: 25000233600020120039501 (IJ). Número interno: 49.299. Demandante: Café Salud Entidad Promotora de Salud S.A. Demandado: Nación-Ministerio de Salud y de la Protección Social. Referencia: Recurso de Queja.



INCODER, al adquirir el predio MONSERRATE 1, y su posterior adjudicación a familias calificadas como víctimas del desplazamiento forzado, porque según estudios realizados a los referidos predios, estos no son aptos para el desarrollo de actividades de explotación agrícola y no cumplen las condiciones de seguridad y salubridad pública que permita el asentamiento definitivo de las familias beneficiarias del subsidio de tierras con sus respectivos proyectos productivos?

Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, la Corporación estudiará, en primer lugar, se desarrollará en términos generales, el marco jurídico de acción del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER y se tratarán los elementos necesarios para determinar la violación de los derechos colectivos pretendidos, analizando para ello las pruebas recaudadas, a la luz de las observaciones presentadas por el apelante.

3.1. MARCO DE ACCIÓN GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER:

Debemos señalar, en primer orden, que a partir de la Constitución Política de 1991, *“es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*², así mismo el Estado debe garantizar la protección especial para la producción de alimentos otorgando prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, y a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras³.

En desarrollo de las políticas agrarias a cargo del Estado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4902 de 2007⁴, por medio del cual se creó el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL –INCODER, normatividad que

² Artículo 64 C.P.

³ Artículo 65 *Ibidem*.

⁴ Se aclara en este punto, que se cita el decreto en mención, por ser la norma vigente a la fecha de los hechos acá analizados, no obstante haber sido derogado con posterioridad por el Decreto 3759 de 2009.



atribuyó como objeto principal a esa entidad, el de “... *ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país*” (Artículo 2 del Decreto 4902 de 2007) y asigna a esa entidad funciones relacionadas con estos temas (Artículo 4 *ibidem*).

En ese orden, tenemos entonces que la competencia para adelantar los procesos relacionados con la compra y adjudicación de tierras, y el desarrollo de proyectos agrícolas que se adelanten en el territorio nacional, se encuentra radicada en cabeza del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO TERRITORIAL – INCODER, así como su competencia para adelantar las políticas de desarrollo agrario y pecuario del país, toda vez que su objetivo fundamental ejecutar la política agropecuaria y desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer las entidades territoriales y sus comunidades, propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país. Siendo una entidad descentralizada adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera.

En este punto, es importante plantear, cual es la normativa reglamentaria que regula lo relativo a la adquisición de predios por parte de la entidad demandada, pues la impugnante manifiesta su inconformidad sobre este punto.

En primer lugar, encontramos que efectivamente el estudio de condiciones del predio, en el caso concreto, fue realizado los días 21 a 23 de febrero de 2007 (fol. 25 a 34 C. 1), el avalúo se suscribió el 22 de octubre de 2007 (fol. 41 a 51 C. 1), la compra se elevó a escritura pública el 3 de diciembre de 2007 (fol. 53 a 57 C. 1) y se registró en la matrícula inmobiliaria el 5 del mismo mes y año (fol. 59 C. 1).



Por lo dicho, conforme lo consagra el artículo 30 del Acuerdo 108 del 2007⁵, los procedimientos iniciados se registrarán por la norma anterior, por lo que la regulación vigente para el caso concreto, la encontramos en el artículo 21 del Acuerdo 58 de 2006, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 73 del mismo año, norma que por su importancia en la presente providencia, la Sala transcribe:

“ARTÍCULO 21. REQUISITOS DE LOS PREDIOS OFRECIDOS EN VENTA. Acuerdo derogado por el artículo 31 del Acuerdo 108 de 2007. Artículo modificado por el artículo 1 del Acuerdo 73 de 2006. El nuevo texto es el siguiente: Se establecen los siguientes requisitos que deberán cumplir los predios rurales ofrecidos en venta, con arreglo a lo dispuesto en los Capítulos V y VI de la Ley 160 de 1994, la Ley 812 del 2004 y normas reglamentarias. Tales Condiciones deberán ser acreditadas por estudios técnicos efectuados por el Incoder o las entidades autorizadas por el Instituto para este efecto.

1. Superficie: La Superficie Agropecuaria utilizable no podrá ser inferior al ochenta por ciento (80%) del área total del inmueble y deberá ser suficiente para dar cabida al menos a diez (10) Unidades Avícolas Familiares de las que trata la Ley 160 de 1994.

Cuando se trate de inmuebles donde se haya otorgado el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) de que trata el artículo 98 de la Ley 160 de 1994, en concordancia con la Ley 139 de 1994, se dará aplicación a la reglamentación respectiva sobre la materia en especial lo relacionado con la transferencia del Certificado de Incentivo Forestal.

2. Disponibilidad de Aguas: Deberá considerarse una disponibilidad suficiente y permanente de aguas naturales o artificiales fácil y económicamente utilizables, según la aptitud agropecuaria del predio. En su defecto deberá tenerse en cuenta si en los planes de desarrollo municipal, departamental o nacional un sistema que cubre el inmueble en mención o si el inmueble permite la construcción de obras similares.

3. Clases agrológicas y topografía: El predio debe ser calificado de vocación agropecuaria, es decir, tener la calidad mínima de los suelos en términos de clases agrológicas y la topografía requerida para el desarrollo de actividades productivas rentables.

4. Valor de las mejoras no útiles: Para los efectos del presente Acuerdo, dentro del concepto de mejoras no útiles quedan comprendidas las suntuarias y las improductivas y no serán considerados los inmuebles en los que el valor de estas supere el diez por ciento (10%) del precio total de la venta.

⁵ Acuerdo publicado en el Diario Oficial No. 46. 604 de 19 de abril de 2007, cuya norma de transición consagra: “Artículo 30. Tránsito de reglamentación. En los procedimientos de inscripción y selección de campesinos para el otorgamiento del subsidio integral y la adjudicación de tierras, así como en los relativos a la selección de predios rurales, iniciados antes de la vigencia de este Acuerdo, las situaciones jurídicas definidas o consumadas bajo la vigencia de los reglamentos anteriores, lo mismo que los efectos jurídicos producidos por tales situaciones antes de entrar a regir el nuevo reglamento, quedan sometidos a las regulaciones de los Acuerdos 05 de 1996 y 058 y 073 de 2006.”



Son mejoras suntuarias, las definidas como tales en el inciso 2o de artículo 967 del Código Civil, e improductivas las que no tienen vinculación directa con el proceso productivo que se adelante o proyecte realizar en el predio.

No se computará el porcentaje de mejoras no útiles previstas en el presente numeral, cuando ellas sean objeto de donación por parte del propietario en favor de los campesinos, o cuando sean excluidas de la enajenación.

5. Localización: Los predios que se adquieran para ser entregados en el marco del subsidio integral del que trata el presente acuerdo, se localizarán en las ADR de que trata el artículo 12 del presente acuerdo. No serán objeto de programas de adquisición de tierras los predios que estuvieren situados por encima de los tres mil (3.000) metros sobre el nivel del mar, en zonas de manejo especial de conservación de los recursos naturales renovables y de alto riesgo por catástrofes naturales.

PARÁGRAFO 1o. En caso de que el predio sea ofrecido directamente al beneficiario, este deberá informar al Incoder y el inmueble deberá ser inscrito en el Registro Departamental correspondiente y cumplir con los mismos requisitos exigidos en este Acuerdo.

PARÁGRAFO 2o. Una vez recibido el informe de avalúo y condiciones técnicas de los predios, la Oficina de Enlace Territorial correspondiente correrá traslado de tal informe a la Procuraduría Agraria dentro de los dos (2) días siguientes.

El cumplimiento de los requisitos de que trata el presente capítulo, deberá acreditarse con certificación que demuestre que el Traslado a la Procuraduría Agraria de la jurisdicción del predio se surtió, y que le fue concedido un término de quince (15) días comunes siguientes a aquél en el cual la Procuraduría haya recibido la información.

Si transcurriere el término anterior sin pronunciamiento de la Procuraduría, el aval a los requisitos y exigencias mínimas del predio tanto como el avalúo, deberá ser expedido por la Gerencia General del Incoder para lo cual le será remitido el expediente a ese despacho al día inmediatamente siguiente a aquel en el que se venció el término para el pronunciamiento de la procuraduría.

La Gerencia General del Incoder expedirá la aprobación o improbación del informe técnico elaborado por la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad y al avalúo del predio dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción.

Sin perjuicio de la obligación del funcionario del Incoder de correr traslado a la Procuraduría Agraria de los informes de avalúo y condiciones técnicas del predio en los términos de este párrafo, cualquier requerimiento u observación efectuada por la Procuraduría en cualquier oportunidad deberá ser debidamente respondida por el Incoder en el término de tres (3) días contados a partir de la recepción de la solicitud de la Procuraduría.”



Así pues, queda fijado el marco de acción de la entidad demandada, por lo que se pasa a estudiar si existe la vulneración pretendida.

3.2. ¿EXISTE VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVO, POR LOS HECHOS OBJETO DE LA PRESENTE ACCIÓN?

El artículo 2 inc. 2 de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la C.P., dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9 *ibídem*, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

De acuerdo a lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes:

- a) Una acción u omisión de la parte demandada.
- b) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o interés colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana.
- c) La relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses.

Dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo, carga probatoria que se encuentra en cabeza de la accionante (artículo 30 de la Ley 472 de 1998). En consecuencia procederá la Sala a estudiar dichos requisitos en el caso bajo estudio manera secuencial, por lo que a falta de uno de ellos, hará improcedente la acción y por tanto se abstendrá de analizar los subsiguientes.



3.2.1. ACCION U OMISION DE LA PARTE DEMANDADA

En primer lugar, es importante resaltar que conforme a la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, el hecho de que exista un contrato estatal, de cuya ejecución se pueda desprender la vulneración de los derechos colectivos invocados, no hace improcedente la acción popular por la existencia de otros medios judiciales ordinarios de defensa, dado que la acción popular es una acción principal, es decir, siempre que exista vulneración de los derechos colectivos, se abre como procedente la acción popular, independiente del tipo de acto que origina su vulneración⁶.

La accionante imputa a la entidad accionada la vulneración de los derechos colectivos ya mencionados, en ocasión con el hecho de haber adquirido los predios predio MONSERRATE 1, y su posterior adjudicación a familias calificadas como víctimas del desplazamiento forzado, porque según estudios realizados a los referidos predios, estos no son aptos para el desarrollo de actividades de explotación agrícola y no cumplen las condiciones de seguridad y salubridad pública que permita el asentamiento definitivo de las familias beneficiarias del subsidio de tierras con sus respectivos proyectos productivos.

Por lo expuesto, habrá de analizarse si del acervo probatorio allegado al trámite, se puede concluir de manera razonable la certeza o probabilidad de que en efecto la entidad accionada incurrió en omisión u acción vulnerante de los derechos colectivos invocados.

⁶ “Tanto la Jurisprudencia de la Corte Constitucional como la de esta Corporación han determinado que si bien por la vía de la acción popular no es posible ventilar controversias de tipo contractual que tienen bien definidas vías procesales que les corresponden, si resulta viable que cuando se acuse la vulneración a amenaza de un derecho colectivo el juez de la acción popular examine la legalidad de un contrato estatal, así como de los tractos de su ejecución. Según jurisprudencia de la Sala nada impide, que una decisión judicial, tenga el alcance de declarar fuera del mundo jurídico una estipulación o un contrato si estos constituyen la causa de la afectación de los derechos colectivos”. En este orden de ideas, resulta imperativo estudiar si las actuaciones de los funcionarios del municipio de Soledad, presuntamente ilegales por violar normas del Estatuto Contractual, vulneraron o amenazan derechos colectivos.” CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Consejero ponente: REINALDO CHAVARRO BURITICÁ. Sentencia del 29 de mayo de 2003. Radicación número: 08001-23-31-000-2000-2599-01(AP). Actor: DINIER SANDOVAL CARDONA. Demandado: MUNICIPIO DE SOLEDAD Y OTROS.

En este punto, es menester aclarar que esta discusión jurisprudencial, se encuentra zanjada con la expedición de la Ley 1437 de 2011, norma que en su artículo 144 regula el tema en la forma ya indicada.



3.2.1.1. Analizadas las pruebas recaudadas, se tienen:

- a. Informe de visita, de fecha 28 de febrero de 2007, en donde se analizaron las condiciones del predio MONSERRATE 1, la que fue realizada del 21 al 23 de febrero de 2007, elaborado por YOLANDA JIMÉNEZ FIGUEROA y EDGAR UCROS PIEDRAHITA, (fol. 25 a 34 C. 1). Del mismo, la Sala resalta el capítulo I, numeral 6, en donde consta que el predio se encuentra en zona de riesgo por inundación (fol. 26 C. 1), y el aparte final de las observaciones, en donde se indica que *“En partes del lote # 7 ultimo predio, se observaron marcas en la base de los árboles que demuestran permanencia de agua durante períodos prolongados.”* (fol. 34 C. 1). Igualmente se aclara, que no obstante las anteriores anotaciones, el concepto arroja como resultado que el predio es apto técnicamente para adelantar el programa (fol. 34 C. 1).
- b. Avalúo realizado por la Lonja de Propiedad Raíz de Sucre, al predio MONSERRATE 1, de fecha 22 de octubre de 2007, en donde se concluye que posee un valor de \$ 691.910.000. (fol. 41 a 52 C. 1).
- c. El bien objeto del proceso, fue adquirido por la entidad demandada por la suma de \$ 675.000.000, tal como consta en la Escritura Pública No. 174 del 3 de diciembre de 2007 de la Notaria Única del Circulo Notarial de San Benito Abad, y el certificado de tradición correspondiente al folio 340-54856 (fol. 53 a 59 C. 1).
- d. Certificación del 2 de mayo de 2008, expedida por el Coordinador del CREPAD – Sucre, en donde consta que el Corregimiento de Malambo *“... se ubica en las zonas más bajas de la depresión Momposina y el complejo cenagoso de los municipios de Sucre y San Benito Abad, lo convierte en una asentamiento humano de alta Vulnerabilidad por inundaciones que de acuerdo al Grado de riesgo pueden poner en peligro la integridad y los bienes de sus habitantes.”* Asegurando que conforme a los registros históricos, las inundaciones han generado graves daños a la agricultura y la ganadería en los años 2005, 2006 y 2007 (fol. 105 C. 1).
- e. Levantamiento topográfico de la finca MONSERRATE 1, en la parte no inundada, de fecha 12 de mayo de 2008, elaborado por el Ingeniero Civil



ALBEIRO ROMERO PÉREZ, Asesor de Planeación Municipal de Sucre – Sucre, en donde consta que el lote no inundado tiene un área de entre 70 y 74 hectáreas, afirmando que el resto del lote permanece inundado el resto del año y no es aprovechable en ninguna temporada (fol. 112 y 113 C. 1).

- f. Dictamen pericial practicado al interior del proceso por el perito Ingeniero SILVINO M. VERBEL ARROYO, presentado el 6 de abril de 2011 (fol. 584 a 600 C. 3). De este se destacan los siguientes apartes:

“La parte Norte del predio Monserrate 1 (compuesta de dos divisiones, una de 54 Ha. + 9.876 M2 y otra de 30 Ha. + 8921 M2 ver plano anexo) permanecen inundadas o con alto grado de humedad y vegetación hidrófila propia de la zona (zapales) todo el año, lo cual no permite ningún tipo de explotación agropecuaria, es decir, son tierras improductivas. En consideración de lo anterior podemos concluir que el predio Monserrate I tiene 85,8797 Has. equivalente al 50,13% de tierras improductivas y el 49,87% (85,449 Has) de tierras productivas, esta ultima (sic) solo en época de verano si se tiene en cuenta el comportamiento climático referente al invierno en la región en los últimos años.

...

Como se mencionó anteriormente sobre la productividad del predio, Monserrate I tiene 85,8797 Has. equivalente al 50,13% de tierras improductivas que permanecen inundadas o con alto grado de humedad y vegetación hidrófila propia de la zona (zapales) todo el año y el 49,87% (85,449 Has) de tierras productivas, esta ultima (sic) solo en época de verano si se tiene en cuenta el comportamiento climático referente al invierno en la región en los últimos años.

...

GENERALIDADES

Finca agropecuaria con área productiva del 49,87% solo en verano y área improductiva 50,13% con encharcamiento, inundación y vegetación hidrófila propia de la zona (zapales) todo el año.

AREA (SIC)

171 Ha + 3.287 M2

...

CONSIDERACIONES GENERALES PARA LA VALORACION (sic)

Para el predio avaluado se analizan los siguientes aspectos:



❖ *AREA (sic):*

El área que se avalúa es de 171,3287 Hectáreas de las cuales el predio cuenta con un área productiva del 49,87% (85,449 Has) solo en verano y área improductiva 50,13% (85,8797 Has) con encharcamiento, inundación y vegetación hidrófita propia de la zona (zapales) todo el año.

...

TOTAL AVALUO PREDIO MONSERRATE I A DICIEMBRE DE 2007:

Son: DOSCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MILLONES SETECIENTOS TREINTAYCUATROMIL SEISCIENTOS TREINTA PESOS M. CTE.

...”

Se resalta, con relación al anterior dictamen, que el mismo fue objetado por error grave y decidida la misma en la sentencia de primer grado, sin que en la apelación se planteada cargo alguno en torno a la mencionada objeción.

Analizados de forma individual y conjunta las referidas pruebas, se destaca que desde la visita técnica practicada por los funcionarios del INCODER referenciada en el literal a anterior, se plantea que el bien objeto de análisis se encuentra en zona de riesgo por inundación, con evidencia física de ello por lo observado en la vegetación existente, como ya se referenció. Igualmente, la certificación del Coordinador del CREPAD – Sucre es clara en asegurar el peligro en la zona por las inundaciones constantes en los años anteriores (2005, 2006 y 2007) por lo que no se trata de un hecho nuevo como lo pretende hacer ver el apelante.

En torno al dictamen pericial rendido al interior del presente proceso, el mismo es digno de todo crédito para este Tribunal, dado que se desarrolla de manera pormenorizada un análisis del predio, en la zona, con la debida visita, medición y levantamiento topográfico, evidenciado todo con las fotos y planos adjuntos, llegando a las conclusiones ya referidas, las que concuerdan con los demás documentos, en especial los referidos en los literales a, d y e, por lo que se acrecienta su credibilidad por lo concordancia existente con ellos, restándole así valor al avalúo presentado por la Lonja de Propiedad Raíz de Sucre, referido en el literal b anterior.



Por lo dicho, el análisis realizado por los funcionarios del INCODER, de fecha 28 de febrero de 2007, resultó a todas luces insuficiente o deficiente, dado que el predio claramente no cumplía con los requisitos consagrados en el artículo 21 del Acuerdo 58 de 2006, modificado por el artículo 1 del Acuerdo 73 del mismo año, en especial el referente a la superficie aprovechable del inmueble no inferior al 80% (numeral 1) y el encontrarse en zona de alto riesgo por catástrofes naturales (Inundaciones, numeral 5).

En orden a dilucidar el aserto anterior, se debe expresar que la Carta Política en el artículo 209, concibió la Función Administrativa como una función al servicio de intereses generales fundamentada en principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, delegación y la desconcentración de funciones, estando las autoridades administrativas en la obligación de coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

En desarrollo de este mandato constitucional el legislativo expidió la Ley 489 de 1998, que en sus artículos 3 y 4 establece los principios y finalidades de la Función Pública, norma que en su tenor literal expresan:

“ARTICULO 30. PRINCIPIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. La función administrativa se desarrollará conforme a los principios constitucionales, en particular los atinentes a la buena fe, igualdad, moralidad, celeridad, economía, imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación, publicidad, responsabilidad y transparencia. Los principios anteriores se aplicarán, igualmente, en la prestación de servicios públicos, en cuanto fueren compatibles con su naturaleza y régimen.

PARAGRAFO. Los principios de la función administrativa deberán ser tenidos en cuenta por los órganos de control y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 343 de la Constitución Política, al evaluar el desempeño de las entidades y organismos administrativos y al juzgar la legalidad de la conducta de los servidores públicos en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales o reglamentarios, garantizando en todo momento que prime el interés colectivo sobre el particular.



ARTICULO 40. FINALIDADES DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA. *La función administrativa del Estado busca la satisfacción de las necesidades generales de todos los habitantes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en la Constitución Política.*

Los organismos, entidades y personas encargadas, de manera permanente o transitoria, del ejercicio de funciones administrativas deben ejercerlas consultando el interés general”

Ahora bien, como en el caso bajo estudio se encuentra en debate la adquisición de bienes inmuebles (terrenos), por parte de la accionada, es claro que dentro del proceso de adquisición, resultaba necesario verificar el cumplimiento de las reglas y principios aplicables para la contratación Estatal, pues de conformidad con lo establecido por el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 “... son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad...”⁷

En ese entendido, resulta indudable que el proceso de compraventa del predio MONSERRATE 1, ubicado en jurisdicción del municipio de Sucre - Sucre, vereda Malambo, debió adelantarse bajo las reglas generales que rigen para la contratación estatal, proceso que consecuentemente implica la verificación y cumplimiento de los principios de las actuaciones contractuales de las entidades estatales que deben desarrollarse “con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho

⁷ En este punto, es importante resaltar que conforme a la jurisprudencia contencioso administrativa, el criterio que rige para definir si estamos en presencia de un contrato estatal, es el criterio orgánico, tal como lo ha manifestado el Consejo de Estado en la siguiente providencia: “Resulta pertinente precisar que si bien es cierto, el régimen jurídico constituye un aspecto determinante de la manera en que puede obrar una entidad pública o privada, también lo es, que dicho régimen en manera alguna define la competencia jurisdiccional. Este criterio ha sido adoptado en diversas oportunidades por esta misma Sala, para analizar la naturaleza jurídica de los contratos regidos por la Ley 80 de 1993 y los celebrados bajo el amparo del derecho común, sobre lo cual se ha dicho que ambos son contratos estatales.” CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR. Sentencia del 23 de septiembre de 2009. Radicación número: 25000-23-26-000-2001-01219-01(24639). Actor: BANCO GRANAHORRAR. Demandado: INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES-ISS-.



administrativo”⁸, buscando el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados⁹.

Para el cumplimiento de esos fines la Ley 80 de 1993 en su artículo 4, asigna como deberes de las Entidades Estatales, entre otros, el siguiente:

“5. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia”.

Igualmente, de acuerdo con el principio de economía, artículo 25 numeral 12 de la misma ley, consagra:

“12. Con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos y los pliegos de condiciones.”

Es importante resaltar, que las anteriores normas, en calidad de principios generales que rigen la actuación administrativa en general y la contratación estatal en particular, resultan ser aplicables a todo tipo de proceso de selección de contratista, independiente si estos se encuentran normados por la Ley 80 de 1993 o no, dado que la contratación estatal es un medio para el cumplimiento de los fines del Estado y por tanto, los procesos contractuales deben adelantarse con el fin de cumplir estos objetivos, para satisfacer el interés general, y por tanto, la planeación resulta ser un principio esencial de la actividad administrativa.

De otra parte, la Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, hoy en cabeza del INSTITUTO COLOMBIANO

⁸ Artículo 23 Ley 80 de 1993.

⁹ Artículo 3 *Ibidem*.



DE DESARROLLO RURAL – INCODER, como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, centrando su actividad en *“la adquisición y adjudicación de tierras para los fines previstos en esta Ley y las destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral. La citada norma tiene entre sus objetos los siguientes:*

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

Segundo. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

Tercero. Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.

Cuarto. Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.

Quinto. Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación selvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.

Sexto. Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor



convenga a su ubicación y características.

Séptimo. Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.

Octavo. Garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.

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

Teniendo en cuenta lo anterior, y los principios que deben atender el ente Estatal encargado de los procesos de adquisición de tierras, concluye el despacho que en caso bajo estudio el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, no tuvo la suficiente planeación y los estudios adecuados para adelantar el proceso de compra del predio ya identificado; si bien la accionada allegó al plenario los estudios realizados por profesionales adscritos a esa entidad se observa que los referidos informes contenían salvedades y observaciones en cuanto a la existencia de riesgo por inundaciones, por lo que las conclusiones a las que llegó el mismo, contrariaban de forma evidente la norma reglamentaria ya estudiada, pues en esas circunstancias, la adquisición del predio no era viable

Así las cosas, al ser un hecho cierto para la Sala que el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER, incurrió en omisión atribuible al desempeño de sus funciones y obligaciones legales, y por ello vulneró claramente el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, pues adquirió un bien, en condiciones legalmente inadecuada, para el ejercicio de su función, y de contera, por un valor superior al económicamente adecuado, por lo que claramente concurren en el presente caso, igualmente, los requisitos de un



daño, lo que se deriva del ejercicio inadecuado de sus labores y del incumplimiento de la norma reglamentaria ya reseñando (relación causal), por lo que concurren en el presente caso, todos los requisitos para declarar vulnerado el derecho en estudio, como efectivamente lo declaro el *A quo*, razones suficientes para CONFIRMAR la sentencia de primera instancia.

4. CONCLUSIÓN

Como corolario de lo anterior, se determina que en el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL –INCODER se encuentra vulnerado el derecho colectivo al patrimonio público, por lo que es menester **CONFIRMAR** la sentencia de primera instancia.

5. CON RELACIÓN A LA CONDENA EN COSTAS EN SEGUNDA INSTANCIA:

No se condena en costas, dado que no existe prueba de su causación al interior del proceso, en segunda instancia.

DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia proferida el 26 de septiembre de 2014, por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE, por lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: Sin costas en esta instancia, por lo antes dicho.



TERCERO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, y devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 013.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Ausente con permiso

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ