



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
SALA SEGUNDA DE ORALIDAD**

Sincelejo, veintiocho (28) de enero de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2015-00078-00
DEMANDANTE: PROCURADOR 19 JUDICIAL II
AMBIENTAL Y AGRARIO
DEMANDADO: INSTITUTO COLOMBIANO DE
DESARROLLO RURAL"INCODER"
NIVEL CENTRAL¹-MUNICIPIO DE
SUCRE (SUCRE) -PERSONERÍA
MUNICIPAL DE SUCRE -
CORPOMOJANA
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E
INTERESES COLECTIVOS

Procede la Sala, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la acción popular insaturada por el Dr. **EDGAR ENRIQUE STAVE BUELVAS**, en su calidad de **PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO**, contra el **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL"INCODER" NIVEL CENTRAL-MUNICIPIO DE SUCRE (SUCRE) -PERSONERÍA MUNICIPAL DE SUCRE - CORPOMOJANA..**

1. ANTECEDENTES:

1.1.- Pretensiones²:

El Dr. **EDGAR ENRIQUE STAVE BUELVAS**, en su calidad de **PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO**, hace uso de la presente acción

¹ Ver Decreto 2365 de 7 de diciembre de 2015 "Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- INCODER, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones".

² Folios 19-21.

constitucional, con el objeto de que se protejan los derechos colectivos al debido aprovechamiento del equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público.

Con ocasión de ello, solicita textualmente lo siguiente:

- ORDENAR al MUNICIPIO DE SUCRE, prohibir mediante Acto Administrativo la recaudación de dineros y/o tributos por parte de cualquier entidad y particular, sobre el uso y goce de la Ciénega Tordecillas Corregimiento de Campo Alegre – Jurisdicción del Municipio de Sucre.

- ORDENAR al MUNICIPIO DE SUCRE conjuntamente con la PERSONERÍA MUNICIPAL DE SUCRE, vigilar el debido aprovechamiento del equilibrio ecológico y manejo de la Ciénega Tordecillas bajo el respectivo Reglamento de Uso que expida el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-.

- ORDENAR al MUNICIPIO DE SUCRE impedir cerramiento y/o apropiación particular que tienda a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.

- ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, iniciar, tramitar y llevar a cabo la culminación del procedimiento del Administrativo Agrario que se considere pertinente sobre la Ciénega Tordecillas, con arreglo al Decreto 1465 de 2013 (...).

- ORDENAR al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, una vez terminado o llegado la culminación del Procedimiento del Administrativo Agrario que viene advertido, expedir Reglamento de Uso de los terrenos sobre la Ciénega Tordecillas.

1.2.- Hechos³:

Se resume de la siguiente manera:

³ Folios 1 - 10.

El 24 de septiembre de 2014, la entidad pública demandante, conoció por parte de los señores SEGUNDO MANUEL MERCADO PEÑA, BERNARDO RAFAEL ROMERO CASTILLA, NESTOR NAVARRO PINEDA, JOSE DOLORES GALVAN CASTRO, ALEXANDER RAFAEL DÍAZ, JOSE GREGORIO DÍAZ HERRERA, JAIME DE JESÚS HERNÁNDEZ SUÁREZ, POLICARPA ISABEL OSORIO SEVERICHE, ABRAHAM DE JESÚS DÍAZ HERERRA, LUIS MIGUEL HERNÁNDEZ y ANDRÉS JOSE HERNÁNDEZ SUÁREZ, quienes actuaron a través de apoderado judicial Doctor WALTER GUILLERMO GARCÍA COHEN, queja donde denunciaron la explotación de la Ciénega Tordecillas, en la Jurisdicción del Municipio de Sucre-Sucre.

Relata que en la denuncia, los quejosos, señalan ser personas dedicadas a la ganadería de pequeña escala, residentes en diferentes municipios del Departamento de Sucre, y propietarios de pequeñas porciones de la subregión de la Mojana, en el Corregimiento de Campo alegre, Municipio de Sucre, quienes a su vez aducen el uso y goce de la Ciénega Tordecillas, a que en el mes de diciembre, cuando se inicia la época de verano en el Caribe Colombiano, los ganaderos de la Subregion de la Sabana, preparan un proceso de trashumancia de sus semovientes teniendo como destino las vastas planicies del sur del Departamento, toda vez que el fenómeno climático conlleva a la escasez de los pastizales en sabanas del Departamento, prácticas que viene de años atrás, siendo actividad de costumbre.

También, indica que en la denuncia, los querellantes afirman haberse reunido el día 30 de julio de 2014, con miembros de la comunidad del Corregimiento de Campo Alegre, Municipio de Sucre en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Sucre, liderados por el señor EFREN RODRÍGUEZ, quien se presentó como presidente de la junta de acción comunal, donde también se hizo presente el señor JAVIER MARTINEZ MENDEZ-Subintendente Comandante Estación de Policía-; HUGO MAURY BALMACEDA -Personero Municipal-; WILLIAM ORTIZ CABRALES -Inspector de Policía; MARCEL MONTERROZA -Alcalde Encargado-; BERNARDO ROMERO CASTILLA,

ABRAHAM DÍAZ HERRERA, ALEX DÍAZ LASTRE y NESTOR NAVARRO – Ganaderos- .

Expresó, que el Inspector de Policía levantó acta, donde se comprometió a los quejosos la cancelación de un valor que oscila entre los \$200.000 y \$725.000, para el uso de los pastizales, dinero que se invertiría según el Personero Municipal, en obras con destinación social, y que la Alcaldía Municipal velaría por ello.

Inconformes con la anterior situación, los quejosos envían petición, el día 25 de agosto de 2014, a la Alcaldía Municipal de Sucre, sin que exista respuesta efectiva a la fecha de presentación de la demanda, advirtiendo la amenaza constante de ser expulsados con sus cabezas de ganado de los pastizales de la Ciénega Tordecillas, , sumada a la retención del ganado y expulsión de los terrenos de la Nación, por lo que acuden a la Procuraduría solicitando intervención, evento que es asumido en tal forma, haciendo los requerimientos necesarios para que se ejerza un debido control y regulación de los bienes de uso público, como lo es la Ciénega de Tordecillas.

Precisa el ente de control, que su actuar no va dirigido a intereses personales de los quejosos, sino que la misma responde a la defensa de los recursos naturales y de conservación, del respeto de la Constitución y las Leyes que regulan la materia de los Bienes de la Nación, y que para su uso, es menester acudir al procedimiento especial que las autoridades del Municipio de Sucre, no han acatado, en el cumplimiento de sus deberes misionales.

El agente del Ministerio Público aduce como infringidas normas de carácter constitucional -Arts. 79, 315, 366 de la Constitución Política- y legal – Ley 99 de 1993, Ley 472 de 1998, Decreto 640 de 1937, Ley 5 de 1989, Ley 160 de 1994, Ley 1551 de 2012, Ley 136 de 1994.

Como conceptualización de su demanda, sostiene que los bienes de uso público tienen una serie de categorías reguladas normativamente con

características de inembargabilidad, imprescriptibilidad, inajenables, a excepciones de estipulaciones especiales que regulan lo contrario; por lo que a los entes territoriales por regla general no les es dable, tratándose de Ciénegas, playones y sabanas comunales negociar sobre estas, pues tales fundos no entran en esta categoría de bienes fiscales que podrían usufructuarse por parte de los entes territoriales.

Por ende, señala, que se hace inconcebible que se cobren tarifas por el uso de dichos pastizales, pues la única entidad encargada del deslinde de la Ciénega y de reglamentar el uso de la misma es el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER.

1.3.- Contestación de la demanda.

- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-.⁴

El ente accionado, dentro de la oportunidad legal, presentó escrito de contestación de la demanda, a través del cual, se opone a todas y cada una de las peticiones enervadas por el accionante, y en cuanto a los hechos manifestó que la mayoría no le constan. Propone como excepciones, la denominada *sustantiva, y exoneración de responsabilidad e improcedencia de la acción,*

Como argumento central de su defensa, sostiene que el accionante no concreta una responsabilidad específica en contra del INCODER y sus referencias son difusas y no concretas del porque el instituto, está violando los supuestos derechos colectivos en que fundamenta su accionar solo se limita a pretender que el INCODER inicie procedimiento administrativo agrario que se considere pertinente con arreglo al Decreto 1465 de 2013.

⁴ Folios 92-114, del expediente.

Advierte que tampoco se presenta cuáles son los presupuestos básicos de las acciones y omisiones frente a las funciones que cumple o debe cumplir, y las pretensiones que reclama por la violación a los derechos colectivos de protección; sin que se demuestre responsabilidad alguna por parte del INCODER o un hecho relativo donde se pueda concretar o derivar una omisión administrativa dentro del marco de sus funciones y competencias, que afecte tales derechos, toda vez que sus apreciaciones parten de una presunción general sin inferir cual es la responsabilidad o el daño como presupuesto básico de una acción popular.

-. En lo que respecta a la demás entidades que conforman la legitimación en la cusa por pasiva de la acción de la referencia, se ha de indicar que las mismas no contestaron la demanda.⁵

1.4.- Actuación procesal

La demanda, fue presentada el 27 de marzo de 2013⁶. Mediante auto de fecha 21 de abril de 2015⁷, se admite la acción popular, ordenándose la notificación de las partes y resolviéndose entre otras cosas una solicitud de medida cautelar.

Vencido el término de traslado de la acción, en auto de 4 de agosto de 2015⁸, se fija fecha para llevar a cabo audiencia especial de pacto de cumplimiento, la cual fue realizada el 15 de septiembre de dicha anualidad⁹, siendo declarada fallida, al no asistir todas las partes, y procediéndose inmediatamente al decreto de pruebas correspondiente

⁵ Folio 127 del expediente.

⁶ Folio 12, 62 del expediente.

⁷ Folio 64-65 del expediente.

⁸ Folio 128, del expediente.

⁹ Folios 141-144, del expediente.

En decisión de 20 de octubre de 2015¹⁰, se corre traslado a las partes, para que presentaran sus alegatos de conclusión, haciéndose participes la parte demandante¹¹, y el INCODER¹², quienes se reafirman en los aspectos jurídicos-facticos endilgados en la demanda y contestación de la misma, respectivamente, bajo la valoración propia del acervo probatorio.

2. CONSIDERACIONES:

2.1. Competencia:

El Tribunal, es competente para conocer en **Primera Instancia**, de la presente la acción, conforme lo establece el numeral 16° del Art. 152 de la ley 1437 de 2011.

Como quiera que en el *sub examine*, no se advierten irregularidades, que acarreen una eventual declaratoria de nulidad del proceso, esta Sala de Decisión, procederá a desatar el fondo del asunto, entendiéndose a su vez que las excepciones presentadas al guarda relación intrínseca con la problemática a resolver, se entenderán resueltas con la decisión de fondo correspondiente.

2.3.- Problema jurídico.

Atendiendo lo planteado por la parte demandante y demandada, en el presente asunto, debe determinarse si:

1.- ¿La acción popular es procedente para solicitar se prohíba la imposición de una supuesta medida tributaria, para el uso de un Bien del Estado, como

¹⁰ Folio 213, del expediente.

¹¹ Folios 226-228 del expediente.

¹² Folios 229-236 del expediente.

lo es la Ciénega de Tordecillas, ubicada en el Corregimiento de Campo Alegre, jurisdicción del Municipio de Sucre-Sucre?

2.- ¿La omisión predicada por la parte demandante, al no proferirse o detentarse reglamentación, y uso específico del bien inmueble denominado Ciénega de Tordecillas, ubicada en el Corregimiento de Campo Alegre, jurisdicción del Municipio de Sucre-Sucre, trae como consecuencia, la vulneración o amenaza de los derechos e interés colectivos, alegados por el actor?

2. 4.- Análisis de la Sala.

La acción popular, consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, es el mecanismo procesal idóneo, para la protección de los derechos e intereses colectivos, definidos como tales en la norma superior y en las leyes y tratados de derecho internacional, celebrados por Colombia¹³, cuando estos resulten lesionados o amenazados, por la acción u omisión de las autoridades públicas.

De igual forma, es entendida, como *“un derecho político, constitucional y fundamental, basado en los principios de autogobierno democrático, libertad individual y solidaridad, que tiene como propósito principal asegurar el goce efectivo de los derechos e intereses colectivos.”*¹⁴

Tiene por objeto, evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio actual sobre dichos derechos e intereses, o restituir las cosas a su estado anterior, cuando fuere posible¹⁵, por lo que para su procedencia, es menester la materialización de los siguientes supuestos, *“a) una **acción u omisión** de la parte demandada, b) un daño*

¹³ Consejo de Estado, C. P. Germán Rodríguez Villamizar, expediente AP. 3654, sentencia del 1 de noviembre de 2001.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2011. M. P. Dra. María Victoria Calle Correa.

¹⁵ Corte Constitucional, S T-528 de 1992 del 18 de septiembre de 1992, M. P. Fabio Morón Díaz.

contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, 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.”¹⁶

Se destaca, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, la carga de la prueba, corresponde al demandante, por lo tanto, le asiste el deber al actor, de acreditar los supuestos de hecho, así como, las acciones, omisiones, que a su juicio, constituyen la causa de la amenaza o vulneración del derecho colectivo invocado. Sin embargo, la misma preceptiva prevé, que si por razones de orden económico o técnico, no se puede cumplir con la carga mencionada, el juez, oficiosamente, impartirá las órdenes necesarias, para suplir la deficiencia y obtener elementos probatorios indispensables, para proferir un fallo de mérito.

Se precisa, entonces, que la regla general, en el tema de la carga o responsabilidad probatoria, es que, es de incumbencia del actor, demostrar, cada uno de los puntos de hecho, en que funda la presunta amenaza o vulneración del interés colectivo, exceptuándose esta regla, cuando el operador judicial, se percata, que por motivos económicos o técnicos, debe oficiosamente decretar y practicar las pruebas correspondientes; por lo tanto, la parte accionante juega un papel preponderante en el debate probatorio, pues, no debe limitarse a lo aducido y narrado como hechos generadores de la vulneración, sino que debe propender por aportar y pedir todos los elementos probatorios que el ordenamiento suministra, a efectos de acreditar la transgresión anunciada en la demanda popular.

Sobre la carga de la prueba, el Honorable Consejo de Estado, ha señalado:

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo-Sección Primera. Sentencia del 18 de marzo de 2010. Radicación 2005-01345-01 AP. C. P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

“En efecto, a la luz del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, le corresponde al demandante acreditar y probar los hechos, acciones y omisiones que en su criterio, constituyen la amenaza o la trasgresión de los derechos e intereses colectivos invocados.

En ese sentido, se entiende que el actor popular no debe limitarse a señalar la presunta vulneración de derechos e intereses colectivos con la enunciación de determinados hechos, pues está a su cargo demostrar los supuestos fácticos indicados en la demanda.

Empero, de acuerdo con esa misma norma, dicha regla es atenuada tratándose de situaciones en las que por razones de orden económico o técnico la carga de la prueba no puede ser cumplida por el demandante, evento en el cual el juez debe impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito; además, en el caso de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva en virtud de lo antes establecido “el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos”.

No obstante, resulta forzoso resaltar que el decreto oficioso de pruebas lo que pretende es complementar el acervo probatorio mas no producirlo en su integridad, pues como ya se señaló, es el actor quien deben soportar la carga de demostrar de los hechos u omisiones que a su juicio representan la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección se busca”¹⁷

En consecuencia, si bien el operador judicial, tiene facultades oficiosas en materia probatoria, éstas no se ejercitan para mejorar o acondicionar las pruebas del demandante o suplir la carga que al actor le incumbe. Como ya se dijo, el actor, sólo se puede sustraerse de la carga de la prueba, por razones de orden técnico o económico, que de todas formas, deberán estar expresamente acreditadas.

Caso concreto.

Abordando el *sub examine*, la Sala observa, que el inconformismo central de la parte accionante, se sustrae a dos problemáticas, referida la primera

¹⁷ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 03 de septiembre de 2009. M. P. MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, con radicado 85001-23-31-000-2004-02244-01 (AP).

a la imposición de una supuesta carga tributaria, a aquellos ganaderos que hacen uso de la Ciénaga de Tordecillas, en la época de verano, para el pasteo del ganado; y la segunda a la ausencia de reglamentación de uso y delimitación específica del bien de uso público¹⁸ en mención por parte del INCODER.

En este sentido la Sala procederá a resolver las problemáticas en mención.

Con respecto a la procedencia de la presente acción popular para evitar la imposición de una supuesta medida tributaria, a aquellos ganaderos que hacen uso de la Ciénaga de Tordecillas, en la época de verano, para el pasteo del ganado, se ha de manifestar inicialmente que a lo largo del plenario no existe prueba fehaciente que acredite en debida forma, dicha eventualidad.

¹⁸ Para mayor ilustración sobre los bienes de dominio público. Ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección C. sentencia del 6 de marzo de 2013. Expediente con radicación 2001-00051-01 (AP). C.P Dr. Enrique Gil Botero, donde se puntualizó: *“Desde pretérito se han clasificado como bienes de dominio público los destinados al desarrollo o cumplimiento de funciones públicas del Estado o los afectados al uso común. De este género, la doctrina define como bienes de uso público aquellos de propiedad pública, administrados por el sujeto público titular del derecho de dominio para el uso y goce de la comunidad. Por su parte, califica los bienes fiscales como aquellos de propiedad pública que están dentro del comercio y que la Administración, generalmente, utiliza para el giro de sus actividades (...) De allí que los bienes de **uso público** se caractericen por: **i)** Pertenecer a una entidad de derecho público; **ii.)** Destinarse al uso común de los habitantes y, en consecuencia, **iii.)** Estar por fuera del comercio. Como se nota, la característica preponderante de estos bienes proviene de la naturaleza misma de su destino o afectación, por cuanto resulta apenas natural que no puedan ejecutarse actos que afecten el uso común, precisamente, por motivos de interés general y de orden público y es tal la condición que determina que sean inalienables e imprescriptibles. (...) Por su parte, los **bienes fiscales** son aquellos respecto de los cuales el Estado detenta el derecho de dominio como si se tratase de un bien de propiedad particular; son bienes que están dentro del comercio y que son destinados, generalmente, al funcionamiento del ente público al cual pertenecen o a la prestación de un servicio. Cabe decir que cuando sobre esa materia se hace referencia a la noción de Estado se alude a los bienes que poseen tanto la Nación, como los departamentos, los municipios, los distritos y las entidades descentralizadas de aquellos. No obstante lo anterior, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, esa clasificación tradicional entre bienes fiscales y bienes de uso público parece quedarse corta, toda vez que existen categorías de bienes que cuentan con características especiales que no se acomodan a las de una u otra de las especies clásicas y que se extienden, por ejemplo, a bienes como el patrimonio histórico y cultural, las tierras de resguardo y el espectro electromagnético.”*

Si se observa con detenimiento las documentales aportadas, solo se detenta una copia sumamente incompleta de un acta de concertación¹⁹ que se dice se suscribió en la Inspección de Policía del Municipio de Sucre, sin constancia de su firma, y aquiescencia de sus participantes, con miras a la implementación de una contribución económico, sobre aquellos ganaderos que ejercen labor de pastoreo en la Ciénega de Tordecillas; inclusive, de haberse acreditado la mentada reunión de concertación, lo cierto es que, el ente de control que ejerce la acción, reconoce la ausencia de decisión administrativa concreta que materialice la carga tributaria, o contribución específica, pluricitada, por lo cual no se entiende como se pretenda a través de esta acción, el hacer nugatoria una decisión que es inexistente, de la cual no se tiene certeza de su eventual acaecimiento, traduciendo dicho supuesto de hecho, en una circunstancialidad hipotética, que no puede ser asumida como una amenaza real²⁰, que amerité la concesión del mecanismo de protección constitucional.²¹

Ahora bien, de existir efectivamente la carga tributaria o contribución alegada por la parte actora, es de acotarse que la acción popular se torna improcedente, ya que la discusión judicial que se suscitara escaparía de la órbita del derecho colectivo, para asentarse probablemente en el derecho individual común, máxime cuando se evidencia que la pretensión que se esboza sobre la prohibición de la medida, de ninguna forma se dirige a la protección de un interés predicable del colectivo, sino que se ejemplificaría en intereses comunes de apropiación eminentemente particular.²²

¹⁹ Folios 28 y 159 del expediente.

²⁰ Ni siquiera puede ser entendida como una apreciación fáctica inmersa en un plano certero de probabilidad.

²¹ Es de anotarse, que la pruebas recopiladas constan de unas declaraciones juramentadas que se reducen a quejas elevadas por algunos ganaderos, sobre el supuesto cobro de una contribución por la labor del pastoreo en la Ciénega Tordecillas (fls. 52-55) más no es dable acreditar dicho supuesto por la sola denuncia presentada ante la vista fiscal, máxime cuando dichas declaraciones fueron rendidas sin la presencia de los entes demandados, lo que les resta veracidad, en razón de su indebida confrontación para efectos procesales.

²² Sobre la improcedencia de la acción popular para reclamar la garantía de derechos individuales comunes ver Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Expediente con radicación 2004-001492. C.P Dr. Rafael e. Ostau de Lafont Pianeta., donde se sostuvo: "De acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley 472 de 1998, las acciones populares son los medios procesales adecuados para la protección de los

Frente a la otra problemática concerniente a definir si la ausencia de reglamentación alguna por parte del INCODER, sobre el uso de la Ciénaga de Tordecillas, en virtud de sus facultades detentadas en el procedimiento agrario, conlleva indefectiblemente a la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegados, esta Colegiatura procede a esbozar las siguientes apreciaciones.

Para resolver dicha controversia, se debe tener claro que las facultades del INCODER²³ a la hora de clarificación y reglamentación de bienes de uso público, se derivan normativamente de la Ley 160 de 1994, disposición que lleva implícito un ambicioso plan de reforma agraria, que en lo pertinente al

*derechos e intereses colectivos y en esa medida cuando se discuten derechos adversos a la colectividad, tales mecanismos judiciales no proceden (...) **Entonces si los bienes son susceptibles de apropiarse, excluyendo la posibilidad de que otros sujetos los adquieran o usen en ese mismo momento, estamos frente a intereses subjetivos. Por el contrario, si los bienes no pueden apropiarse sin excluirse la apropiación o el uso por otros sujetos, como lo es el aire, espacio público, entre otros, estamos frente a derechos e intereses colectivos.** Realizada la anterior distinción es pertinente resaltar que los derechos individuales de los sujetos que pertenecen a un mismo grupo pueden afectarse por una causa común y sufrir un daño. En ese orden de ideas, aun cuando existen acciones individuales para proteger sus derechos, por un tema eminentemente práctico pueden reclamar de forma conjunta la indemnización mediante la acción de grupo prevista en la Ley 472 de 1998 o los demás mecanismos que dispone el ordenamiento jurídico colombiano. En efecto, cuando el actor pretende la protección de intereses subjetivos la acción popular es improcedente, toda vez que la naturaleza de tal mecanismo judicial busca la protección de derechos e intereses colectivos y no de intereses particulares. (...) En el presente asunto para la Sala es claro que los cargos de la demanda no se encaminaron a argumentar ni demostrar la vulneración de las disposiciones legales en materia urbanística y usos del suelo, sino que por el contrario su fundamento consistió en afirmar que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi de manera ilegal y arbitraria incrementó el avalúo catastral de cada unidad familiar en proporción igual al porcentaje que le correspondía como coeficiente de copropiedad, generando así el aumento del impuesto predial. Es así que el actor solicitó la derogatoria o revocatoria de los incrementos de los avalúos catastrales de las unidades familiares sujetos a régimen de propiedad horizontal en Manizales y el reajuste el impuesto predial.(...) Los avalúos catastrales son actos administrativos que producen una situación particular. En efecto, para efectos fiscales, el avalúo catastral hace las veces de la base gravable del Impuesto Predial Unificado. **Por lo anterior, se concluye que el incremento del avalúo catastral implica que el ciudadano tenga que asumir un mayor pago en el impuesto predial y si bien es cierto que ello puede afectar a un número de personas, mal podría entenderse que estamos frente a un derecho colectivo, pues ésta es una situación que afecta de forma individual a diferentes sujetos.** Adicionalmente el demandante pretende la revocatoria de actos administrativos que no afectan bienes colectivos y en esa medida las pretensiones del demandante se escapan de la órbita de las acciones populares. Es así entonces que la presente acción popular no procede y en esa medida se confirmará el fallo de primera instancia."*

²³ Hoy entidad suprimida y en proceso de liquidación, según Decreto 2365 de 2015.

procedimiento administrativo especial agrario, fue estructurado mediante Decreto 3759 de 2009, que en su Art. 4 N° 18 reza:

ARTÍCULO 4o. FUNCIONES. Las funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder, serán las siguientes:

(...)

18. Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde y reversión.

A su vez mediante Decreto 1465 de 2013, se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones; norma que en sus Arts. 1º, 2º y 3º, dispone:

“ARTÍCULO 1o. OBJETO. El presente decreto regula los siguientes procedimientos administrativos de competencia del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), de conformidad con Ley 160 de 1994:

PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.

- 1. Extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad.*
- 2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado.*
- 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.*
- 4. Deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la Nación de las de propiedad privada de particulares.*

5. Reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados.

6. Revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto que han adjudicado baldíos de la Nación.

ARTÍCULO 2o. INICIO DE LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS. Los procedimientos agrarios regulados en este decreto se podrán adelantar de oficio o a solicitud de los procuradores agrarios, de cualquier entidad pública, de las comunidades u organizaciones campesinas o de cualquier persona natural o jurídica, quienes podrán intervenir en el procedimiento iniciado.

ARTÍCULO 3o. AUTONOMÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS. Cada uno de los procedimientos administrativos regulados en el presente decreto es autónomo con respecto de los demás. Por esta razón, su inicio no está condicionado forzosamente a la culminación de otro, sino a la verificación de las condiciones señaladas en las disposiciones que se fijan a continuación.

Lo anterior no excluye la posibilidad de trasladar las pruebas debidamente recaudadas de un procedimiento a otro, de conformidad con las reglas previstas al respecto por el Código General del Proceso o la norma que lo modifique o sustituya, cuando quiera que ello pueda resultar conducente, pertinente y útil.”

De esta forma se prevé que el procedimiento administrativo especial agrario, tiene por objeto “la regulación, ocupación y aprovechamiento de las tierras de la Nación, según su vocación y con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente, de los recursos naturales renovables, los criterios de ordenamiento y de propiedad privada”²⁴, y se vale de sendos tramites que difieren en el marco de la pretensión a ejercer, ya sea la clarificación, extinción, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde y reversión.

Sobre esto, vale la pena puntualizar que el inicio del procedimiento administrativo, tiene una acepción mixta – de carácter inquisitivo y

²⁴ http://www.incoder.gov.co/contenido/contenido_imprimir.aspx?conID=293&catID=870.

dispositivo-, toda vez que puede iniciar de oficio o a solicitud de parte, a más que goza de una plena autonomía dada la complejidad de su naturaleza y el objeto de su institucionalidad jurídica.

Ahora bien, efectuada una breve descripción del procedimiento administrativo especial agrario, encuentra la Sala, que para las resueltas del caso, la omisión por parte del INCODER, en iniciar o dar curso al primero, no lleva implícitamente la afectación o amenaza de los derechos colectivos alegados -debido aprovechamiento del equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público-, toda vez que si bien es cierto con el objeto del procedimiento se atiende ciertos bienes jurídicos de orden colectivo, ello no quiere decir que su ausencia presuma la vulneración o amenaza, por antonomasia de los mismos, sino que es menester que en tales circunstancias, se acredite y se tenga certeza del hecho que se presupone tal predicamento.

Por consiguiente, considera este Tribunal, que la parte demandante, solo se limitó en hacer exigible el procedimiento administrativo agrario correspondiente, sin enunciar, especificar, precisar y demostrar, cuáles eran las afectaciones derivadas por dicha omisión, que en ningún momento guarda una relación intrínseca con los derechos colectivos que alega como vulnerados; y lo que en últimas conllevaría la terminación de procedimiento en mención, para este caso, tal como fue planteado, sería un aspecto de clarificación de linderos que buscaría beneficiar a un grupo en especial de sujetos, bajo una pretensión que debe ser erigida en un escenario de carácter particular, más no a través del presente medio de control constitucional.

En conclusión, al no acreditarse la amenaza y vulneración de los derechos colectivos enunciados por la parte demandante, y dada la excelsa vaguedad y generalidad de la conceptualización jurídico-factico de la demanda, se procederá a negar las pretensiones de la acción popular,

presentada por el Dr. **EDGAR ENRIQUE STAVE BUELVAS**, en su calidad de **PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO**, contra el **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL "INCODER" NIVEL CENTRAL-MUNICIPIO DE SUCRE (SUCRE) -PERSONERÍA MUNICIPAL DE SUCRE –CORPOMOJANA**.

Por lo expuesto, la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre, Administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR las súplicas de la demanda popular, interpuesta por el Dr. **EDGAR ENRIQUE STAVE BUELVAS**, en su calidad de **PROCURADOR 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIO**, contra el **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL "INCODER" NIVEL CENTRAL-MUNICIPIO DE SUCRE (SUCRE)-PERSONERÍA MUNICIPAL DE SUCRE –CORPOMOJANA**, por las razones expuestas en esta sentencia.

SEGUNDO: En firme esta decisión, **ARCHÍVESE** el presente expediente, previa desanotación en los libros radicadores.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según Acta No. ____/2016

De los magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ