

**AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD – Renuencia tácita al cumplimiento por silencio**

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 87 / LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 8

**ACCION DE CUMPLIMIENTO CONTRA INCODER - Se ordena dar cumplimiento a la resolución mediante la cual reconoció el beneficio de protección de deuda por muerte y gestionar ante la Central de Inversiones S.A. CISA la cancelación de la obligación.**

Para la Sala es evidente que la deuda que la señora María Teresa Galvis de Zuluaga adquirió con el INCODER fue cancelada cuando se reconoció el beneficio el 10 de diciembre de 2007. No obstante, 5 años después continua vigente por causa atribuible a la incuria de la entidad demandada, en la medida en que, como se dijo antes, desconoció el mandato contenido en su propio acto administrativo y no envió copia de la resolución al Grupo Técnico Territorial de Risaralda. Por ende, no son valederos ni de recibo los argumentos de defensa que esgrimió la entidad en cuanto consideró, que su deber se agotó cuando dictó la resolución y que corresponde al actor hacer valer dicho acto administrativo ante la Central de Inversiones S.A. CISA pues nunca dio cumplimiento al numeral 2º de la resolución.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero Ponente: MAURICIO TORRES CUERVO**

Bogotá, D.C., seis (6) de diciembre de dos mil doce 2012

**Radicación número: 66001-23-31-000-2012-00237-01(ACU)**

**Actor: José Alirio Zuluaga**

**Demandado: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER**

#### **Acción de Cumplimiento**

Se resuelve la apelación interpuesta por la parte actora contra la sentencia del 14 de agosto de 2012, a través de la cual la Sala de Decisión del Tribunal Administrativo de Risaralda, rechazó por improcedente la acción de cumplimiento.

## **I. ANTECEDENTES**

## 1. La demanda

El señor **José Alirio Zuluaga** por medio de apoderado y en ejercicio de la acción prevista en la Ley 393 de 1997 demandó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, a efecto que se le ordenara dar cumplimiento a la Resolución N° 3470 de 10 de diciembre de 2007 *“por la cual se reconoce un (sic) beneficio de protección de deuda por muerte de la señora MARÍA TERESA GALVIS DE ZULUAGA”*.

## 2. Hechos

**2.1.** La señora María Teresa Galvis de Zuluaga adquirió la obligación crediticia N° 0070006368-8<sup>1</sup> con el INCODER para el mejoramiento de *“la parcela la Garrucha N° 4 del predio Guadalcanal del municipio de Santa Rosa de Cabal, departamento de Risaralda”*. El inmueble se identifica con la matrícula inmobiliaria N° 296-55797.

**2.2.** El crédito fue amparado con un seguro de vida, que cubriría el saldo total al momento de la muerte de la deudora.

**2.3.** La señora María Teresa Galvis de Zuluaga murió el 19 de octubre de 2005. En consecuencia el accionante (hijo) mediante escrito del 4 de noviembre de la misma anualidad solicitó al Director de Enlace Territorial de Risaralda que *“tramite ante el INCODER de Bogotá (sic), el seguro de vida que mi señora Madre (sic) ha venido cancelando”*<sup>2</sup> (fl. 4).

**2.4.** Por escrito del 11 de junio de 2010 el actor solicitó a la entidad demandada: (i) extinguir la obligación N° 0070006368-8 *“ya que cuando mi madre falleció se aportaron todos los documentos necesarios a la oficina del INCODER en Pereira, para que la aseguradora pagara el saldo insoluto de la deuda”* y; (ii) expedir el paz y salvo respectivo (fl. 5).

---

<sup>1</sup> De expediente no se puede extraer la fecha en que se adquirió la referida obligación.

<sup>2</sup> El actor no indicó si recibió o no respuesta por parte de la entidad.

**2.5.** En respuesta el Director Territorial del INCODER - Risaralda, por Oficio del 23 de junio de 2010<sup>3</sup>, informó al accionante que mediante comunicación N° 20103118424<sup>4</sup> del 22 de junio de la misma anualidad su solicitud había sido remitida a la Secretaria General de la entidad.

En la referida comunicación el **Director Territorial de Risaralda** le informó al Secretario General de la entidad que **si bien sabía que estaba en trámite el reconocimiento** del beneficio de protección sobre la deuda de la señora María Teresa Galvis de Zuluaga, en razón a que **nunca recibió la respectiva resolución**, relacionó el crédito en la información que se remitió a Bogotá con destino a la Unidad Nacional de Tierras Rurales - UNAT en el mes de abril de 2008, seguida de la expresión "QEPD" *"queriendo con ello significar que la mencionada deudora había fallecido y por lo tanto era necesario resolver tal situación, la cual fue informada al momento de hacer la entrega física pagaré por pagaré"* (fl. 7-8).

**2.6.** El actor sostuvo que mediante correo electrónico<sup>5</sup> obtuvo la Resolución N° 3470 de 2007 por la cual el Gerente General del INCODER reconoció el beneficio de protección de deuda en cuantía del 100% y ordenó enviar copia de la resolución al Grupo Técnico Territorial de Risaralda para que **descargara del saldo el valor reconocido**. (fl. 9-12).

**2.7.** No obstante, el INCODER trasladó la obligación a la Central de Inversiones S.A. CISA mediante contrato de compraventa de cartera<sup>6</sup>.

**2.8.** Por escrito de 28 de diciembre de 2010 solicitó al Gerente General del INCODER: (i) tramitar ante CISA la cancelación total de la obligación; (ii) expedir el paz y salvo y; (iii) devolver el pagaré (fl. 13). La entidad no respondió.

**2.9.** El 28 de mayo de 2012 requirió al Gerente General del INCODER para que diera cumplimiento a la Resolución N° 3470 de 2007 y en consecuencia procediera a: (i) extinguir la obligación ante la Central de Inversiones S.A. CISA; (ii) expedir el paz y salvo y; (iii) cancelar las medidas cautelares (fl. 14).

---

<sup>3</sup> Folio 6.

<sup>4</sup> Folios 7 y 8.

<sup>5</sup> El demandante no indicó en que fecha recibió el correo electrónico.

<sup>6</sup> El demandante no señaló la fecha en que tuvo conocimiento de esta situación.

**2.9.** Transcurridos más de 10 días hábiles la entidad no respondió.

El demandante considera que la entidad accionada incumplió lo dispuesto en la Resolución N° 3470 de 2007 toda vez que, en lugar de **extinguir el crédito**, trasladó la obligación a la Central de Inversiones S.A. CISA, mediante contrato de compraventa de cartera, como una deuda vigente, situación que le ha ocasionado graves perjuicios.

### **3. Pretensiones**

El demandante solicitó que se ordenara al Gerente General del INCODER dar cumplimiento a la Resolución N° 3470 de 2007 y en consecuencia se cancele el crédito y las medidas cautelares causadas con ocasión de la obligación y se expida el paz y salvo correspondiente (fl. 15-19).

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

### **1. De la admisión**

El 13 de junio de 2012 la demanda fue presentada ante los Juzgados Administrativos de Descongestión de Pereira, y su conocimiento correspondió por reparto al Juzgado 1º Administrativo, el cual por auto del mismo día advirtió no ser el competente para adelantar el estudio de la acción por ser el demandado una entidad de orden nacional, en consecuencia ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Risaralda (fl. 21-22).

El 15 de junio de 2012 el Tribunal admitió la demanda y ordenó notificar al Ministerio Público y al Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural para que rindiera informe sobre los hechos objeto del proceso (fl. 26-27).

### **2. Las Contestaciones**

**El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER** solicitó negar las pretensiones de la demanda.

En primer lugar informó que por Decreto N° 1292 de 21 de mayo de 2003 se ordenó la supresión y liquidación del INCORA y se dispuso que la cartera de los préstamos que otorgó dicha entidad entrarían a conformar el patrimonio del INCODER, entidad creada mediante el Decreto N° 1300 de 21 de mayo de 2003.

Sostuvo que con la entrada en vigencia de la Ley 1152 del 25 de julio de 2007 se creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT y se determinó que *“su patrimonio estaba constituido entre otros por el conjunto de obligaciones que conformaban la cartera administrativa del INCODER”*.

Afirmó que la UNAT celebró contrato de compraventa de cartera con la Central de Inversiones S.A. CISA.

Indicó que mediante el artículo 81 del Acuerdo N° 022 de 29 de julio de 1981 el Consejo Directivo del extinto INCORA creó el beneficio de protección de deuda por muerte o invalidez total o parcial, consistente en eximir del pago de capital e intereses insolutos a los beneficiarios o herederos de los usuarios del programa del crédito. Y que por Resolución N° 3470 de 2007 el INCODER había reconocido dicho beneficio y en ese sentido, había actuado conforme a sus competencias, por lo que existía falta de legitimación en la causa por pasiva y correspondía al actor, hacer valer dicho acto administrativo ante la Central de Inversiones S.A. CISA (fl. 32-35).

### **3. Actuación procesal en primera instancia**

**3.1.** Por auto de 12 de julio de 2012 se requirió a la Central de Inversiones S.A. CISA certificar el saldo de la obligación objeto de debate (fl. 43).

**3.1.1.** En respuesta, la entidad señaló que en razón a que la señora María Teresa Galvis de Zuluaga tenía vínculos con la UNAT - INCODER y que su crédito había sido cedido mediante contrato de compraventa de 5 de junio de 2008, la obligación se encontraba vigente y su estado de deuda al 25 de julio de 2012 era de \$5.625.476,48 (fl. 46).

### **4. Sentencia impugnada**

Mediante sentencia del 14 de agosto de 2012, el Tribunal Administrativo de Risaralda rechazó por improcedente la acción de cumplimiento con fundamento en que lo pretendido por el actor *“no es lograr el efectivo cumplimiento de un texto normativo, de contenido general, impersonal y abstracto, sino lograr el acatamiento de una Resolución de carácter particular, pretensión que no es posible ventilar y decidir a través de este mecanismo judicial, pues como se vio, éste ostenta el carácter de residual y en ese orden de ideas solo puede ser implementado ante la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial para lograr el cumplimiento de la norma que se alude como violada, o cuando aún habiéndolo, de no procederse con la orden de cumplimiento se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante (art. 9 L.393/97). (...). Así pues la presente acción se torna improcedente para estudiar y decidir acerca de las pretensiones del actor, pues este posee otros mecanismos de defensa judicial ordinarios para obtener una definición acerca de sus reclamaciones”* (fl. 48-61).

## **5. Impugnación**

Inconforme el demandante por medio de apoderado impugnó la decisión con fundamento en que no tiene otro mecanismo de defensa a su alcance para hacer efectivo el cumplimiento de la Resolución N° 3470 de 2007, en cuanto ya operó el *“fenómeno prescriptivo para ejercer la acción ordinaria procedente para este tipo de requerimientos y tampoco tuvo la oportunidad para ejercer su acción”*.

Sostuvo que nunca se le notificó el contenido de la resolución y que solo hasta cuando uno de los funcionarios de la entidad se la remitió a su correo fue que la conoció, por lo que procedió de manera inmediata a requerir al INCODER el 28 de diciembre de 2010.

Señaló que a pesar de que en la resolución se ordenó enviar una copia al Grupo Técnico Territorial de Risaralda para que extinguiera la obligación, esto no sucedió y por eso en la actualidad se encuentra a *“merced del INCODER por si ellos quieren reconocerle el beneficio”*

Resaltó que lleva más de 5 años intentando “*hacer valer su derecho*” y la entidad se ha mostrado renuente a “*otorgarle lo que es justo*”.

Por último, afirmó que se encuentra frente a la existencia de un perjuicio grave e inminente en la medida en que tiene 60 años, no tiene empleo, su único ingreso corresponde a la venta de café que produce su parcela, la obligación sigue generando intereses y, finalmente se vera obligado a entregar su inmueble a CISA. Asimismo indicó que éste es el mecanismo idóneo para obtener que su parcela se libere del gravamen que le ha sido impuesto (fl. 80-85).

## **6. Actuación procesal en segunda instancia**

Por considerarlo necesario mediante auto de 20 de septiembre de 2012 se solicitó:

Al Gerente General del INCODER informar si: **(i)** envió copia de la Resolución N° 3470 de 2007 a la Oficina de Enlace Territorial N° 3 y al Grupo Técnico Territorial de Risaralda; **(ii)** le comunicó a CISA que mediante la citada resolución se reconoció el beneficio de protección de deuda; **(iii)** le notificó al actor sobre la cesión del crédito.

Al Gerente Jurídico Comercial de la Central de Inversiones S.A. CISA, informar si: **(i)** tiene conocimiento de que respecto de la referida obligación se concedió el beneficio de protección de deuda; **(ii)** cuáles acciones ha adelantado para efectuar el cobro.

A la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Santa Rosa de Cabal (Risaralda) informar qué gravámenes tiene el inmueble con matrícula inmobiliaria N° 296-55797 y a favor de quién.

### **6.1. Cumplimiento del auto**

**6.1.1.** El INCODER señaló que dicha entidad hizo entrega de su cartera a la UNAT en el mes de abril de 2008, entidad que a su vez la cedió a la Central de Inversiones S.A. CISA, dentro de la cual se encuentra la cartera correspondiente a la señora María Teresa Galvis de Zuluaga (fl. 99).

**6.1.2.** La Central de Inversiones S.A. CISA informó que: **(i)** no tiene conocimiento sobre la “*aplicación*” de la Resolución N° 3470 de 2007 y que incluso el 5 de junio de 2008 celebró contrato de compraventa de cartera con la UNAT- INCODER en donde adquirió la obligación de la señora María Teresa Galvis de Zuluaga como un saldo vigente; **(ii)** no ha iniciado ninguna acción civil tendiente a obtener el pago del referido crédito. Solo ha efectuado llamadas telefónicas para cobrar la obligación.

Por demás aportó una certificación del 23 de octubre de 2012 en donde se señala que la obligación se encuentra “VIGENTE” (fl. 95-98).

**6.1.3.** La Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Santa Rosa de Cabal (Risaralda) aportó el certificado de libertad y tradición del inmueble N° 296-55797 que refiere que sobre el mismo pesa “*EMBARGO EJECUTIVO CON ACCIÓN PERSONAL (MEDIDA CAUTELAR)*” a favor de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia (fl. 104).

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **1. Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 393 de 1997, 57 de la Ley 1395 de 2010 y 1° del Acuerdo 015 del 22 de febrero del 2011 esta Sección es competente para resolver la impugnación contra el fallo dictado por el Tribunal Administrativo de Risaralda dentro de la acción de cumplimiento ejercida contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

#### **2. De la acción de cumplimiento**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento tiene por objeto



otorgar a toda persona la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para lograr que las autoridades y los particulares que ejerzan funciones públicas, acaten la ley y los actos administrativos.

En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

La jurisprudencia de la Corporación ha precisado que para la prosperidad de una acción de cumplimiento es necesario que se presenten, en forma concurrente los siguientes presupuestos: **i)** que la obligación que se pida hacer cumplir esté consignada en una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, lo cual excluye de su fundamento las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices; **ii)** que la norma esté vigente; **iii)** que la norma contenga un deber jurídico claro, expreso y exigible a cargo del accionado y; **iv)** que se pruebe la renuencia del exigido a cumplir, o se pruebe que el cumplimiento se ha pedido directamente a la autoridad de que se trate.<sup>7</sup>

### **3. Del acto administrativo incumplido**

Es la Resolución N° 3470 de 10 de diciembre de 2007 que establece:

*“INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER  
RESOLUCIÓN N° 3470 DE 2007  
(10 DIC. 2007)*

*“Por la cual se reconoce un beneficio de protección de deuda por muerte de la  
señora MARIA TERESA GALVIS DE ZULUAGA”*

*EL GERENTE GENERAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO  
RURAL INCODER.*

*En uso de sus facultades legales, en especial,  
De las conferidas en la Ley 1152 del 2007, y*

---

<sup>7</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 6 de noviembre de 1997, expediente ACU-032.y Sección Quinta, Sentencia del 6 de febrero de 2003, expediente ACU 1688 y de 4 de agosto de 2006, expediente 2004-02394.

**CONSIDERANDO:**

(...)

*Que el señor JOSÉ ALIRIO ZULUAGA GALVIS, identificado con la cédula de ciudadanía numero (sic) 10.076.010 de Pereira (Risaralda) solicitó por medio escrito de fecha octubre 25 de 2005 el reconocimiento del beneficio de protección de deuda establecido mediante el Acuerdo de (sic) Junta Directiva del Incora N° 022 de julio 29 de 1981, por el fallecimiento de la señora MARIA TERESA GALVIS DE ZULUAGA, identificada con la cédula de ciudadanía numero (sic) 24.889.246 expedida en Pereira (Risaralda), deudora de la obligación N° T-002 contenida en el pagaré por concepto de Crédito de Tierras reestructurado, cuyo saldo a la fecha del deceso (19 de octubre de 2005) es de \$ 4.302.077.00 Mcte discriminados así: \$3.801.156.00 y \$500.908.00 por concepto de capital e Intereses respectivamente, y se encuentra al día en cuota de capital y tiene cancelado el seguro de protección de deuda tal como lo certifica el contador de la Oficina de Enlace N° 3 del INCODER.*

(...)

*Que la documentación aportada por el solicitante y el informe y acta (sic) N° 001 del Comité de Administración de Cartera de la OET 3 del año 2006, presentado por los funcionarios del INCODER, reúnen los requisitos e información necesaria para decidir sobre el trámite solicitado.*

*Con fundamento en lo anterior y teniendo en cuenta que la señora MARIA TERESA GALVIS DE ZULUAGA, q.e.p.d. tiene una obligación en forma singular por concepto de adjudicación de tierras, se considera que hay lugar al reconocimiento del Beneficio de Protección de Deuda por cuantía equivalente al 100% del capital e intereses causados a la fecha del deceso de la persona antes mencionada.*

*En mérito de lo expuesto, se*

**RESUELVE:**

**ARTICULO (sic) PRIMERO.- Reconocer el Beneficio de Protección de Deuda por la muerte de la señora MARIA TERESA GALVIS DE ZULUAGA, (q.e.p.d), por**

valor de TRES MILLONES OCHOCIENTOS UN MIL CIENTO CINCUENTA Y SEIS pesos Mcte (\$3.801.156.00) por capital y QUINIENTOS MIL NOVECIENTOS OCHO pesos Mcte (\$500.908.00) por intereses causados, correspondientes al pagaré de crédito de tierras T-002 de la Oficina de Enlace Territorial N° 3 Medellín del INCODER:

**ARTICULO (sic) SEGUNDO.-** *Enviar copia* de la presente Resolución a la Oficina de Enlace Territorial N° 3, con sede en Medellín y **al Grupo Técnico Territorial Risaralda** del Instituto

Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, Oficina (sic) encargada de efectuar los registros contables por transacciones de cartera, **para descargar del saldo el valor reconocido mediante esta providencia.**

**ARTICULO (sic) TERCERO.-** *Contra la presente resolución no procede ningún recurso en la vía Gubernativa (sic).*

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 10 DIC 2007

RODOLFO CAMPO SOTO

Gerente General"

#### **4. Del agotamiento del requisito de procedibilidad**

Mediante escrito radicado en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER el 28 de mayo de 2012 el señor José Alirio Zuluaga Galvis le pidió al ahora demandado dar cumplimiento a la Resolución N° 3470 de 10 de diciembre de 2007. Transcurridos más de 10 días hábiles la entidad no respondió.

Sobre el silencio del demandado frente a la solicitud de cumplimiento, esta Sección ha dicho:

*"(...) la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de*

*la norma o el acto administrativo. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella*<sup>8</sup>.

En este sentido, para la Sala es evidente que en el asunto el demandante sí agotó el requisito de procedibilidad previsto en el artículo 8º de la Ley 393 de 1997.

#### **5. Caso concreto**

En el *sub lite* se demandó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER el cumplimiento de la Resolución N° 3470 de 10 de diciembre de 2007.

Advierte la Sala que el motivo de inconformidad del demandante radica en que a pesar de que la deuda N° 0070006368-8 que adquirió su progenitora fue pagada por causa de muerte, reconocida mediante la Resolución N° 3470 de 2007, fue cedida por el INCODER como un crédito vigente a la Central de Inversiones S.A. CISA, quien actualmente adelanta acciones de cobro pre jurídico en contra del actor.

El INCODER estimó que las pretensiones de la demanda no deberían prosperar toda vez que la entidad sí cumplió con su obligación, en cuanto reconoció el beneficio de protección de deuda, en consecuencia, le correspondía al demandante hacer valer dicho acto administrativo ante la Central de Inversiones S.A. CISA.

Por su parte, CISA fue requerida e informó que adquirió esta cartera como un crédito vigente cedido a su favor el 5 de junio de 2008, mediante contrato de compraventa de cartera.

En este sentido, corresponde a la Sala determinar si el INCODER incumplió o no lo dispuesto en la Resolución N° 3470 de 10 de diciembre de 2007 y en consecuencia, hay lugar o no a impartir una orden de cumplimiento.

Para resolver, debe tenerse en cuenta que:

---

<sup>8</sup> 25000-23-24-000-2011-00774-01(ACU) de 29 de marzo de 2012. M.P. Susana Buitrago Valencia.

En la Resolución N° 3470 de 10 de diciembre de 2007 el INCODER reconoció el beneficio de protección de deuda por la muerte de la señora María Teresa Galvis de Zuluaga (mamá del actor) en cuantía del 100%; es decir reconoció el pago de la totalidad de la obligación y ordenó enviar copia de la resolución al Grupo Técnico Territorial de Risaralda para que *“descargara del saldo el valor reconocido”*.

Este beneficio fue creado por la Junta Directiva del INCORA mediante el Acuerdo N° 022 de 29 de julio de 1981 con el objetivo de eximir del pago del capital y los intereses insolutos, a los beneficiarios o sus herederos ante la muerte del titular de la obligación o su invalidez total o parcial.

En este sentido, es evidente que el INCODER, en su oportunidad, reconoció el beneficio que constituyó la cancelación de la deuda y debió por conducto de la oficina correspondiente descargar o descontar la totalidad de la deuda que en otrora adquirió la mamá del actor, pues el beneficio fue concedido en cuantía del 100%, siendo ésta la única manera de materializar la protección concedida por medio de la citada resolución, pues de nada serviría su reconocimiento si los efectos no se vieran reflejados en el pago de la deuda, que fue el motivo determinante por el cual se adquirió el seguro de vida.

Y fue precisamente esa la razón por la cual, la misma resolución ordenó enviar copia del acto administrativo al Grupo Técnico Territorial de Risaralda para que *“descargara el crédito”*, en su condición de dependencia del INCODER encargada de efectuar los registros contables por transacciones de cartera.

Sin embargo, el INCODER desconoció el mandato contenido en su propio acto administrativo y no envió copia de la resolución al Grupo Técnico Territorial de Risaralda. De esta manera, la obligación de la señora María Teresa Galvis de Zuluaga aunque fue cancelada no fue descargada contablemente y por ello mantuvo su vigencia en libros.

En consecuencia, en el mes de abril de 2008 el Director Territorial de Risaralda - quien desconocía la existencia de la resolución- en lugar de descargar el monto de la deuda, la relacionó como vigente dentro de la información que envió a la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT, quien finalmente la cedió a título de venta, el

5 de junio de 2008, a la Central de Inversiones S.A. CISA<sup>9</sup>. Por lo cual este aparece como el actual acreedor de dicha obligación.

Para un mayor entendimiento cabe precisar que:

El Gobierno Nacional mediante la Ley 1152 del 25 de julio de 2007<sup>10</sup> creó la Unidad Nacional de Tierras Rurales – UNAT<sup>11</sup> como una Unidad Administrativa Especial del orden Nacional, con personería jurídica, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio.

Y en la citada ley dispuso que el patrimonio de la UNAT estaría constituido por la cartera del INCODER que por demás, debía recuperar<sup>12</sup>.

No obstante, en razón a que la UNAT no contaba con la estructura operativa para la recuperación eficiente de la cartera proveniente del INCODER, el 5 de junio de 2008, celebró Convenio Interadministrativo de Compraventa de Cartera con la Central de Inversiones S.A. CISA.

Y en dicho convenio se obligó a ceder a la Central de Inversiones S.A. CISA a título de venta, la propiedad de sus créditos y obligaciones, entre estos, el que adquirió la señora María Teresa Galvis de Zuluaga.

En este sentido, para la Sala es evidente que la deuda que la señora María Teresa Galvis de Zuluaga adquirió con el INCODER fue cancelada cuando se reconoció el beneficio el 10 de diciembre de 2007. No obstante, **5 años después** continua vigente por causa atribuible a la incuria de la entidad demandada, en la medida en que, como se dijo antes,

---

<sup>9</sup> De acuerdo con el Decreto N° 4819 de 14 de diciembre de 2007, modificado por el artículo 2 del Decreto N° 1207 de 18 de abril de 2008, la Central de Inversiones S.A. CISA es una sociedad comercial de economía mixta del orden nacional, vinculada al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de naturaleza única, sujeta en la celebración de todos sus actos y contratos, **al régimen del derecho privado. Dicha sociedad tiene por objeto** gestionar, adquirir, administrar, comercializar, **cobrar**, recaudar, intermediar, enajenar y arrendar a cualquier título, toda clase de bienes inmuebles, muebles, acciones, **títulos valores**, derechos contractuales, fiduciarios, crediticios o litigiosos, incluidos derechos en procesos liquidatorios, **cuyos propietarios sean entidades públicas de cualquier orden** o rama incluidos los organismos autónomos e independientes previstos en la Constitución Política y en la ley, así como prestar asesoría técnica y profesional a dichas entidades en el diagnóstico o valoración de sus activos y sobre temas relacionados con el objeto social.

<sup>10</sup> Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones

<sup>11</sup> Mediante el [Decreto No. 1899 de mayo 22 de 2009](#), el Gobierno Nacional ordenó la liquidación de la Unidad Nacional de Tierras Rurales en un plazo de tres (3) meses. Este plazo se prorrogó por medio del Decreto N° 3147 del 20 de agosto de 2009.

<sup>12</sup> Ley 1152 de 2007, artículos 32 y 28, parágrafo 1º, numeral 10.

desconoció el mandato contenido en su propio acto administrativo y no envió copia de la resolución al Grupo Técnico Territorial de Risaralda.

Por ende, no son valederos ni de recibo los argumentos de defensa que esgrimió la entidad en cuanto consideró, que su deber se agotó cuando dictó la resolución y que corresponde al actor hacer valer dicho acto administrativo ante la Central de Inversiones S.A. CISA pues nunca dio cumplimiento al numeral 2º de la resolución y el demandante no tiene en manera alguna porque soportar la carga de la desidia de la administración y someterse a un eventual proceso ejecutivo que CISA le pueda iniciar y demás perjuicios que se le puedan ocasionar. Por el contrario, corresponde al INCODER dar pleno cumplimiento a la obligación contenida en la resolución.

Por lo demás, es ajeno a la buena fe y conducta de una entidad pública transferir una obligación cancelada como si estuviera vigente y esperar a que el particular afectado en juicio la objete y asuma la gestión y costo de su propia defensa.

En este orden de ideas, el fallo de primera instancia que rechazó la demanda por improcedente será revocado, y en su lugar se ordenará al INCODER que dé cumplimiento a la Resolución N° 3470 de 10 de diciembre de 2007 *“por la cual se reconoce un (sic) beneficio de protección de deuda por muerte de la señora MARÍA TERESA GALVIS DE ZULUAGA”*, en el sentido de gestionar ante la Central de Inversiones S.A. CISA todo trámite tendiente a la cancelación de la obligación que aparece a nombre de la señora María Teresa Galvis de Zuluaga y en consecuencia, expida el paz y salvo correspondiente.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Risaralda del 14 de agosto de 2012 que rechazó por improcedente la acción, para en su lugar, **ORDENAR AL INCODER QUE DÉ CUMPLIMIENTO** a la Resolución N° 3470 de 10 de diciembre de 2007 *“por la cual se reconoce un (sic) beneficio de protección de deuda por muerte de la señora MARÍA TERESA GALVIS DE ZULUAGA”*, en el sentido de gestionar ante la Central de Inversiones S.A. CISA la

cancelación de la obligación que aparece a nombre de la señora María Teresa Galvis de Zuluaga y en consecuencia, se expida el paz y salvo correspondiente, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**  
Presidente

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**