

**DERECHO AL DEBIDO PROCESO - Vulneración al no decretar prueba en proceso de adjudicación de inmueble baldío / PRUEBA - La falta de recursos presupuestales no justifica abstención de práctica de pruebas**

De los planteamientos realizados por las partes, la Sala infiere que el problema jurídico en el presente asunto, consiste en establecer si existe una violación ostensible de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del demandante, con motivo de la no práctica de la diligencia de inspección ocular en el predio denominado "San Camilo" ubicado en la vereda "el Yucao" del Municipio de Puerto Gaitán (Meta), ordenada por el INCODER en la providencia de 6 de octubre de 2006, dentro del proceso de revocatoria directa que se adelanta contra una resolución que adjudicó un inmueble baldío a un tercero. La jurisprudencia constitucional ha considerado a la congestión judicial y administrativa y a la falta de recursos presupuestales, como enemigos de la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de los asociados, que en la medida de las posibilidades, impone a las instituciones del Estado la responsabilidad de corregir estas deficiencias, y que en circunstancias excepcionales, la acción de tutela se erige como el medio de defensa eficaz para proteger los derechos fundamentales que se encuentran en grave riesgo, por la morosidad de los funcionarios en impartir decisiones en el ámbito de sus competencias. En este orden de ideas, la Sala considera que el fallo de primera instancia debe ser confirmado, habida consideración que las normas procesales, tanto generales como especiales, no prevén medio de defensa judicial eficaz para impugnar conductas omisivas de la administración, como es decretar la practica de una diligencia de inspección ocular, y después abstenerse de llevarla a cabo, sin dar a conocer a los interesados las razones de esa decisión en una providencia, y bajo el pretexto de la falta de disponibilidad presupuestal. En efecto, la falta de recursos económicos no constituye razón justificatoria para que la administración se abstenga de practicar una prueba, que valga la pena aclarar, fue decretada de oficio y respaldada con dineros del propio interesado, como quiera que en el expediente, reposa la copia del recibo de consignación realizada por el actor por valor de \$179.000 mil pesos a favor del "INCODER", con el objeto de sufragar los gastos que se llegaren a causar durante el trámite administrativo, entre ellos la diligencia de inspección ocular en el citado inmueble. Por lo anterior, aunado al palmario vencimiento del término probatorio, sin que la administración tomara una determinación referente a la procedencia de la revocatoria directa de la resolución de adjudicación, la Sala deberá confirmar el fallo de primera instancia, en virtud del cual concedió el amparo de tutela solicitado por el actor.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA - SUBSECCION "A"**

**Consejera ponente: ANA MARGARITA OLAYA FORERO**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil siete (2007).

**Radicación número: 50001-23-31-000-2007-00093-01(AC)**

**Actor: JAIME ENRIQUE NIÑO OJEDA**

**Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -  
INCODER Y PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION**

Resuelve la Sala, la impugnación formulada por la parte demandada contra la sentencia de 11 de abril de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, que amparó el derecho fundamental al debido proceso del señor Jaime Enrique Niño Ojeda.

**ANTECEDENTES**

Actuando en nombre propio y en ejercicio de la acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, el ciudadano Jaime Enrique Niño Ojeda deprecó la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, presuntamente quebrantados por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural “INCODER” y por la Procuraduría General de la Nación.

Como consecuencia de lo anterior, pidió que se ordene al “INCODER” a que en un término no mayor a 48 horas, “fije fecha y hora para la inspección ocular al predio denominado San Camilo ubicado en la vereda alto yuca, municipio de Puerto Gaitán –Meta, y cuyo propietario de las mejoras que allí se encuentran es el suscrito y proceda a practicar las demás pruebas solicitadas y que permitan resolver de fondo el conflicto” (sic). Que se requiera al Procurador General de la Nación para cumpla con sus obligaciones de garantizarle los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso y, que se fije un término prudencial para resolver de fondo el conflicto sometido al “INCODER”.

El actor manifestó, que mediante escrito presentado el día 17 de septiembre de 2004, en las oficinas del “INCODER” seccional Villavicencio, solicitó la revocatoria directa de la Resolución 681 de 17 de septiembre de 1996, por medio de la cual fue adjudicado un terreno baldío al señor René Antuan Guío Ordóñez. Que en dicho libelo pidió la intervención especial del Ministerio Público, a través de la Procuraduría Delegada para Asuntos Agrarios con sede en Villavicencio.

Como eje central de su solicitud de revocatoria directa, afirmó que el acto de adjudicación se había realizado sin el lleno de los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994 y demás normas concordantes, por cuanto el señor Guío Ordóñez nunca ocupó el terreno baldío ni mucho menos hizo explotación económica alguna. Que el “INCODER”, dio el trámite respectivo a su petición, mediante resolución de 27 de noviembre de 2004.

Después de transcurridos más de tres años, indicó que el “INCODER”, aduciendo falta de recursos y disponibilidad presupuestal, en reiteradas oportunidades le ha negado en forma verbal la realización de una inspección ocular al inmueble del cual es poseedor desde hace más de ocho años. Alegó que el argumento expuesto por el “INCODER” para no practicar la inspección ocular es falso, toda vez que la entidad ha realizado inspecciones oculares para la adjudicación de baldíos en el Municipio de Puerto Gaitán en varias oportunidades.

Expresó que esa omisión de la entidad demandada quebrantó su derecho fundamental a la igualdad, puesto que el “INCODER” ha resuelto peticiones de revocatoria directa presentadas con posterioridad a su solicitud.

Que por esos hechos, la Fiscalía Treinta y Cuatro de Puerto López inició una investigación penal al estimar que en el asunto se incurrió en los delitos de falsedad ideológica en documento público, fraude procesal, entre otros; sin embargo, aseguró que tal instrucción culminó con la declaratoria de prescripción de los delitos. Añadió que dentro de la investigación se practicó una inspección ocular en el predio denominado “San Camilo” del cual es poseedor actualmente, sin que se encontraran pastos artificiales, ni vestigios de casas construidas por el señor Guío Ordóñez, como contrariamente está plasmado en el acta de inspección ocular realizada por el “INCORA”, la cual sirvió de soporte para realizar el acto de adjudicación.

### **DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA**

Mediante el fallo impugnado, el Tribunal Administrativo del Meta amparó el derecho fundamental al debido proceso del demandante, y ordenó al “INCODER” a que en un término de cinco días hábiles, señale la fecha para la práctica de la inspección ocular decretada. (Fl.100 cuad. Ppal.)

El Tribunal consideró que la Oficina de Enlace Territorial No. 8 del “INCODER”, quebrantó este derecho fundamental, al ordenar la práctica de una inspección ocular sin señalar una fecha determinada para su realización, como tampoco adelantar actuación posterior para agilizar el trámite administrativo.

Aseguró que el periodo probatorio se encuentra precluído sin que se hubiese practicado la citada diligencia de inspección, alegando la entidad demandada como causa justificativa para tal omisión, la falta de notificación a las partes del auto de 6 de octubre de 2006, mediante el cual se ordenó la práctica de las pruebas pedidas, sin que tal argumento sea valedero, toda vez que el Decreto

2664 de 1994 dispone que la única providencia que requiere notificación personal es la que dispone la iniciación del trámite de revocatoria directa.

De la misma manera, el Tribunal agregó que la falta de presupuesto por parte de la entidad accionada, sin bien no fue acreditada, no es una razón que justifique la omisión de la práctica de la inspección ocular.

### **LA IMPUGNACIÓN**

Mediante escrito visible a folio 108 del plenario, la entidad demandada impugnó el fallo proferido por el a quo.

Manifestó que día 21 de abril de 2004, el demandante solicitó bajo la gravedad de juramento la adjudicación del predio rural denominado COLINAS DE SAN CAMILO, ubicado en el ALTO YUCAO, Municipio de Puerto Gaitán con una extensión de 152 hectáreas, del adjudicatario señor RENÉ ANTUAN GUÍO ORDÓÑEZ.

Expresó que el día 29 de abril de 2004, el señor GUÍO ORDÓÑEZ presentó oposición a esta solicitud, aportando para tal efecto copia de la Resolución No. 0681 de 17 de septiembre de 1996, por medio de la cual le fue adjudicado el predio en disputa. Aseguró que el actor presentó solicitud de revocatoria directa de la citada Resolución 0680, el día 17 de septiembre de 2004.

Añadió que ante estas dos solicitudes, sumado a un memorial de oposición pendiente de resolver, al igual que la falta de funcionarios y de presupuesto, han imposibilitado la realización de una inspección ocular, por lo cual solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia.

Agotado el trámite procesal y no encontrándose causal que lo invalide, procede la Sala a decidir previas las siguientes

### **CONSIDERACIONES**

El artículo 86 de la Constitución Política de 1991, establece la posibilidad del ejercicio de la acción de tutela para reclamar ante los jueces mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos fundamentales en los casos en que éstos resultaren vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, siempre y cuando el afectado, conforme lo establece el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que la referida acción se utilice como mecanismo transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

De los planteamientos realizados por las partes, la Sala infiere que el problema jurídico en el presente asunto, consiste en establecer si existe una violación ostensible de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia del demandante, con motivo de la no práctica de la diligencia de inspección ocular en el predio denominado “San Camilo” ubicado en la vereda “el Yucao” del Municipio de Puerto Gaitán (Meta), ordenada por el INCODER en la providencia de 6 de octubre de 2006, dentro del proceso de revocatoria directa que se adelanta contra una resolución que adjudicó un inmueble baldío a un tercero.

A juicio del instituto demandado, la falta de personal y de presupuesto ha imposibilitado la práctica de la prueba decretada, sumado al hecho

que en la actualidad se está pendiente de resolver una oposición propuesta por el señor GUÍO ORDÓÑEZ.

Para resolver el anterior embate, la Sala considera pertinente hacer las siguientes precisiones;

La jurisprudencia constitucional ha considerado a la congestión judicial y administrativa y a la falta de recursos presupuestales, como enemigos de la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de los asociados, que en la medida de las posibilidades, impone a las instituciones del Estado la responsabilidad de corregir estas deficiencias, y que en circunstancias excepcionales, la acción de tutela se erige como el medio de defensa eficaz para proteger los derechos fundamentales que se encuentran en grave riesgo, por la morosidad de los funcionarios en impartir decisiones en el ámbito de sus competencias.

En el caso sub lite, el capítulo IX del Decreto 2664 de 1994, reglamentario de la ley de reforma agraria, se establece la posibilidad de revocar, de oficio o a solicitud de parte, con o sin el consentimiento expreso del titular del derecho de dominio y en cualquier tiempo, las resoluciones que adjudican baldíos, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley y por el citado decreto.

El artículo 42 ibidem, dispone que las partes podrán solicitar las pruebas que deseen hacer valer en el procedimiento de revocatoria directa, dentro de los cinco días siguientes a la ejecutoria de la providencia que inicia el trámite; finalizado el término anterior, la entidad deberá evaluar las pruebas aportadas y

decretar las que considere conducentes y pertinentes, para lo cual se señalará un término no mayor a diez (10) días hábiles.

Por su parte el inciso segundo del artículo 43 del mismo decreto, señala que una vez vencido el término probatorio, la entidad deberá decidir si procede o no la revocación mediante resolución motivada, contra la cual no procede recurso alguno por la vía gubernativa.

En el caso sub lite, la Sala observa que el “INCODER” admitió la solicitud de revocatoria directa presentada por el actor contra la Resolución 0681 de 17 de septiembre de 1996, mediante la providencia de 24 de noviembre de 2004, (folio 73 del plenario); igualmente, reposa a folio 75 del expediente, el proveído de 6 de octubre de 2006, mediante el cual fueron decretadas, entre otras pruebas, “una inspección ocular al predio SAN SEBASTIÁN hoy COLINAS DE SAN CAMILO a fin de establecer la identificación predial del inmueble, ocupante actual, en calidad de que, tipo de explotación y si esta se hace de manera directa o por parte de quien”. No obstante, extraña la Sala la fecha para la cual fue programada la práctica de la inspección al predio en disputa.

En este orden de ideas, la Sala considera que el fallo de primera instancia debe ser confirmado, habida consideración que las normas procesales, tanto generales como especiales, no prevén medio de defensa judicial eficaz para impugnar conductas omisivas de la administración, como es decretar la practica de una diligencia de inspección ocular, y después abstenerse de llevarla a cabo, sin dar a conocer a los interesados las razones de esa decisión en una providencia, y bajo el pretexto de la falta de disponibilidad presupuestal.

En efecto, la falta de recursos económicos no constituye razón justificatoria para que la administración se abstenga de practicar una prueba, que valga la pena aclarar, fue decretada de oficio y respaldada con dineros del propio interesado, como quiera que a folio 19 del plenario, reposa la copia del recibo de consignación realizada por el actor por valor de \$179.000 mil pesos a favor del “INCODER”, con el objeto de sufragar los gastos que se llegaren a causar durante el trámite administrativo, entre ellos la diligencia de inspección ocular en el citado inmueble.

Por lo anterior, aunado al palmario vencimiento del término probatorio, sin que la administración tomara una determinación referente a la procedencia de la revocatoria directa de la resolución de adjudicación, la Sala deberá confirmar el fallo de primera instancia, en virtud del cual concedió el amparo de tutela solicitado por el señor Jaime Enrique Niño Ojeda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

## **F A L L A**

**CONFIRMASE** la sentencia de 11 de abril de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, en virtud de la cual concedió la protección invocada por el ciudadano Jaime Enrique Niño Ojeda.

Notifíquese esta providencia en la forma indicada en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**ANA MARGARITA OLAYA FORERO**

**JAIME MORENO GARCÍA**  
**Ausente con excusa**

**ALFONSO MARÍA VARGAS RINCÓN**